This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

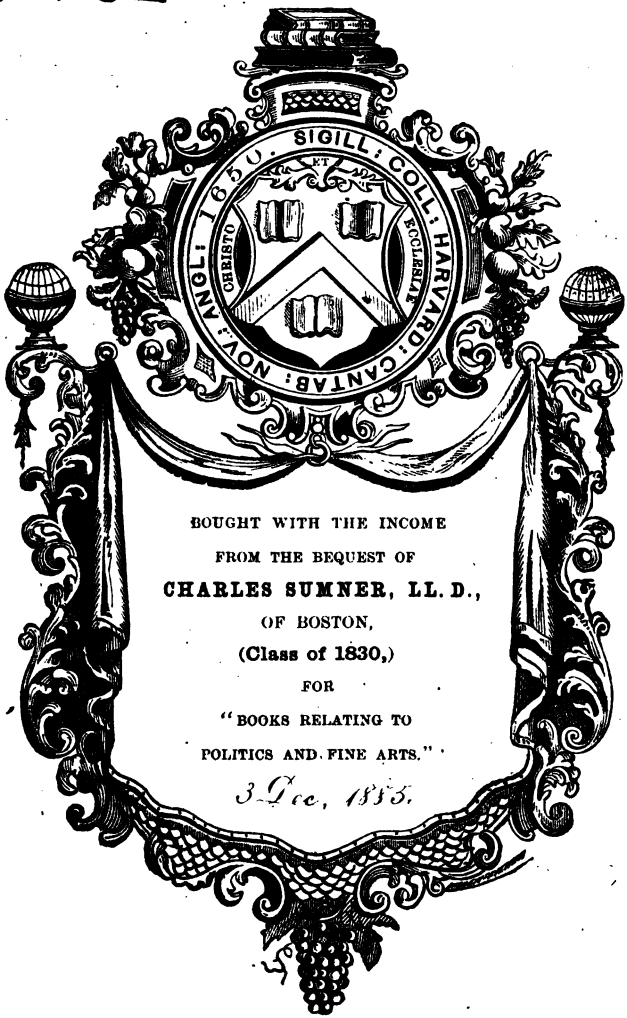
+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

Gov 526.18



BOUGHT WITH THE INCOME
FROM THE BEQUEST OF
CHARLES SUMNER, LL. D.,
OF BOSTON,
(Class of 1830,)
FOR
"BOOKS RELATING TO
POLITICS AND FINE ARTS."
3 Dec, 1855.

LA DÉMOCRATIE

ET

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

P. WEISSENBRUCH, IMPRIMEUR DU ROI
BRUXELLES

LA DÉMOCRATIE ET LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

PAR

ADOLPHE PRINS
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

The time is out of joint.
SHAKESPEARE.

BRUXELLES
LIBRAIRIE EUROPÉENNE C. MUQUARDT
MERZBACH ET FALK, ÉDITEURS
LIBRAIRES DU ROI ET DU COMTE DE FLANDRE
MÊME MAISON A LEIPZIG

PARIS
GUILLAUMIN ET Cie, LIBRAIRES,
ÉDITEURS
DU JOURNAL DES ÉCONOMISTES
RUE RICHELIEU, 14

1884

TOUS DROITS RÉSERVÉS

VI, 3794
Gov 526.13

DEC 3 1885
Summer fund.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER.

Pages.

Coup d'œil sur la société politique contemporaine. — Caractère abstrait des conceptions sociales. — Impuissance des parlements et des ministères. — Développement de la bureaucratie. — Nécessité d'étudier les institutions du passé 9

CHAPITRE II.

La démocratie primitive des campagnes. — Elle a été un organisme complet avec des institutions appropriées à ses besoins. — Elle a su grouper les paysans et donner un but à leur vie. — Les assemblées des habitants. — Les règlements. — Le principe de la majorité. — Comparaison avec le paysan moderne. — Déclin des libertés rurales. 29

CHAPITRE III.

La démocratie primitive des villes. — Forme corporative de la société urbaine. — Elle a été le bouclier des petites gens dans leur lutte contre les grands. — Gildes bourgeoises. — Corps de métiers. — Fraternités de compagnons. — La forme corporative a donné aux classes inférieures le sentiment de la légalité et de la modération 47

CHAPITRE IV.

Pages.

Étude sur la corporation au moyen âge, notamment les corps de métiers. — Avantages. — Organisation interne. — Rôle de l'élément populaire. — Assemblées corporatives. — Portée des règlements. — Ils ont en vue les intérêts du plus grand nombre. — Organisation du travail. — Chaque corporation est une division politique, judiciaire, professionnelle et militaire. — Chaque corporation est une force sociale. — Chaque corporation est une société de charité. — Influence de la corporation sur la vie publique et privée, les mœurs et le caractère. — Pratique de la solidarité. — La hanse. — Les universités. — Les gildes d'artistes et d'artisans. — Les fraternités populaires. — Les pêcheurs de Mendicoli. — Les garçons brasseurs de Hambourg. — Les fossoyeurs de Bâle. — La corporation a été le ressort vital du moyen âge. — Comparaison avec la vie moderne 59

CHAPITRE V.

La commune du moyen âge repose sur le droit corporatif; elle le transporte dans une sphère supérieure. — Institutions corporatives communales. — Régime représentatif. — Il n'a rien de commun avec le régime actuel. — Il repose sur la représentation des forces sociales. — Il distingue la représentation de l'élection. — Il ne sacrifie pas au nombre. — Exemples : Bruxelles, Gand, Ypres, Liége, Amiens, Sommières, Londres, Augsbourg, Ulm, Florence. — Les conseillers ainsi nommés ont été des administrateurs intègres. — Les villes ont été des foyers de haute culture. — Déclin des forces corporatives au XVIe siècle. — Ce qu'il importe de retenir 86

CHAPITRE VI.

Le régime parlementaire. — Les assemblées nationales transportent le système représentatif de la sphère de la cité dans la sphère de la nation. — Les assemblées restent une fédération d'intérêts sociaux. — La conception actuelle de la souveraineté populaire n'a jamais existé. — Coup d'œil sur la démocratie à Athènes. — Coup d'œil sur la démocratie à Rome. — Elles ne consacrent pas le règne du nombre 111

CHAPITRE VII.

Pag .

Le régime représentatif des parlements européens, comme celui des communes, repose sur le groupement des forces sociales. — Développement graduel et harmonique du parlementarisme anglais. — Les comtés. — Les villes. — Les deux Chambres. — Les ministres. — Causes de la grandeur du régime. — Il a été une assemblée d'ordres et une concentration de groupes locaux. — Le droit électoral. — Il n'est pas isolé. — Il est en corrélation avec l'ensemble des droits politiques. — Il ne représente pas simplement des individus. — Affaiblissement des facteurs dirigeants. — Coordination des éléments inférieurs de la société. — Transformation de l'organisme représentatif anglais 123

CHAPITRE VIII.

Sur le continent et notamment en France, le régime représentatif n'est aussi qu'une représentation des forces sociales. — Les Cortès. — Les Landstände. — Les États généraux. — Différences profondes entre la France et l'Angleterre. — Le rôle des États généraux est moins important que le rôle du Parlement anglais. — Les États généraux sont pourtant utiles. — Leur puissance dérive du tiers état. — Droit électoral. — Le procédé électoral est secondaire. — Il varie d'après les temps et les lieux. — Les députés représentent des intérêts sociaux. — Réalité de la vie politique. — Aperçu des principales assemblées parlementaires de la France. — Aspirations des députés et résultats obtenus. — Déclin des États généraux. — Le vertige de la centralisation et du nivellement. — La Révolution française . . . 145

CHAPITRE IX.

La Révolution française a violemment rompu avec le passé. — Influence de J.-J. Rousseau. — La Constitution girondine. — Saint-Just. — Robespierre, etc. — A la théorie de la représentation des forces sociales a succédé la théorie de la représentation du nombre. — L'idéal moderne est le suffrage universel. — Critique du suffrage universel. — Il n'est pas nécessaire à la représenta-

Pages.

tion du peuple. — Il n'est pas non plus utile. — Le triomphe pur et simple du nombre est la négation du droit et de la justice. — Le suffrage universel donne le pouvoir à ceux qui ne sont pas à même de l'exercer. — Il ne sauvegarde pas le principe de la souveraineté populaire. — Il n'a rien fondé de durable. — Son application en France et aux États-Unis. — Il n'est pas la représentation sincère du corps social 163

CHAPITRE X.

Erreurs fondamentales de la théorie moderne de la représentation. — Quelle est la véritable base du système représentatif? — Théorie de Guizot et de l'école doctrinaire. — La capacité. — Le cens. — L'instruction. — Lacunes de cette théorie. — Le groupement des intérêts sociaux est la base naturelle du parlementarisme. — Avantages politiques du système. — Ce qui le rapproche de la vérité constitutionnelle. — Ce qui le distingue du suffrage universel. — La science contemporaine revient à ces idées. — Lord Grey. — Lorimer. — Bluntschli. — Ahrens. — Von Mohl, etc. — Législations positives qui les adoptent. — Projet de groupement. — Discussion des objections. — Résumé et conclusions 191

ERRATA.

Page 55. Note. *Ajoutez : Zur Geschichte der englischen Gewerkvereine.* Leipzig, 1871.

Page 79, ligne 10, *au lieu de :* Oflerdingen, *lisez :* Ofterdingen.

CHAPITRE PREMIER

Coup d'œil sur la société politique contemporaine. — Caractère abstrait des conceptions sociales. — Impuissance des parlements et des ministères. — Développement de la bureaucratie. — Nécessité d'étudier les institutions du passé.

Il existe une démocratie égalitaire à l'excès, hostile aux distinctions les plus légitimes et qui, dans sa passion du nivellement, réussit mieux à abaisser les clairvoyants et les forts qu'à relever les ignorants et les faibles.

Il existe également une aristocratie autoritaire à l'excès, hostile à tout ce qui n'est pas elle et qui, dans son orgueil et son exclusivisme, menace les libertés publiques les plus nécessaires.

Comme un pendule géant, lancé dans l'étendue, la société moderne oscille entre ces deux extrêmes sans trouver l'équilibre et le repos.

Emportée par des espérances constamment déçues et constamment ravivées, elle va ainsi, de la révolution destructive de tout ordre et de tout lien, à la réaction destructive de tout élan populaire et de toute initiative généreuse. Mais elle ne fonde rien de solide, et chaque désillusion la laisse plus hésitante et plus inquiète. Nous ne pouvons continuer à rouler

éternellement le rocher de Sisyphe, et nous devons trouver un remède à l'affaiblissement graduel du corps social.

Regardons autour de nous : l'édifice se lézarde et va s'écrouler dans la poussière. Partout, sous des masques divers, avec des passions et des intérêts opposés, les individus luttent entre eux, semblables à des grains de sable qui flottent dans la tempête.

Ils sont tous égaux, mais tous également impuissants ; ils sont tous libres, mais tous également incapables de se servir de la liberté. Il n'y a plus ni cohésion, ni solidarité, ni force de résistance. Chaque rafale les soulève comme une nuée d'atomes et ils retombent sans laisser de traces.

On a dit à l'homme : « Va et ne redoute rien. — Tu as la liberté, l'égalité, la fraternité, qui oserait te barrer le chemin? »

Et les hommes, certains que le monde leur appartient, se sont lancés à la conquête du bonheur. Tous ayant les mêmes droits ont voulu arriver au même but, jouir des mêmes situations, vivre de la même vie. Il en est résulté du haut en bas de l'échelle, à tous les degrés, dans tous les domaines, la bataille acharnée des intérêts, la grande poussée des ambitions et des convoitises, l'âpre mêlée des égoïsmes et des appétits.

Depuis le salon mondain, foire aux vanités, où les femmes rivalisent de luxe, jusqu'au taudis où végète l'ouvrière ; depuis les hautes sphères de la politique où l'on se dispute les portefeuilles ministériels, jusqu'aux régions infimes où

l'on se dispute des places de surnuméraires, jusqu'aux bas fonds où l'on s'arrache une croûte de pain, en un mot, pour le superflu ou pour le nécessaire, partout, c'est la lutte à outrance; la fièvre s'est emparée des esprits; on s'agite, on pérore; on critique; on spécule; on fonde des sociétés, on brasse des affaires; les fortunes s'échafaudent et s'écroulent en un clin d'œil; on veut des places, des distinctions, des décorations. Chacun se croit propre à toutes les fonctions; les hommes politiques n'attendent pas qu'on les recherche, ils sollicitent spontanément les suffrages de leurs concitoyens; toutes les professions sont encombrées, toutes les avenues obstruées. Et les passions du prolétariat en contact avec l'extrême opulence, les souffrances de la petite industrie écrasée par la grande, la gêne de la petite bourgeoisie préoccupée du lendemain autant que la classe ouvrière, tout cela n'est pas fait pour diminuer le malaise.

Dans cette cohue ardente et troublée, avide de changement, il s'agit non pas d'être, mais de paraître; on veut attirer à tout prix l'attention et vaincre l'indifférence d'un public blasé. Or, sous le vernis uniforme qui recouvre les nuances de notre monde, il est souvent difficile de distinguer le charlatan vulgaire du travailleur consciencieux. Les flots de la foule sont un peu comme ceux de l'Océan : ils reflètent avec la même intensité l'azur du ciel ou les nuées d'orage. Le hasard ou l'intrigue décide parfois du succès, et alors, que d'envie à l'égard du vainqueur, que de dédain pour le vaincu, que de sourds mécontentements, de révoltes latentes, d'amer-

tume et de colères au fond de cette masse toujours en fermentation!

M. de Montalembert a fait un livre pour glorifier la vie digne et calme des moines des premiers siècles, si heureux dans la paix agreste de leurs sites enchanteurs. Mais combien plus admirable est l'existence du combattant moderne qui, livré à lui-même, parvient à rester honnête au milieu de la lutte quotidienne.

L'on compte sur l'instruction pour dénouer les difficultés de l'avenir.

Assurément le courant qui entraîne les gouvernements vers la diffusion de l'instruction est l'honneur de notre siècle ; je crois cependant que l'instruction, loin de calmer le mal, ne pourra que l'aggraver encore. L'ignorant se résigne à une situation donnée et courbe la tête sous le poids du destin; l'homme instruit se redresse; il veut un rôle; on lui a appris qu'il a des droits imprescriptibles; qu'il est l'égal des plus puissants. Or, tandis que son rêve le transporte sur les hautes cimes, la réalité le rive au sol, aigri, désespéré, indigné des contrastes permanents entre la théorie et le fait.

Il se demande pourquoi, la propriété étant un droit naturel, indispensable au développement de la personnalité, il y a si peu de propriétaires? Pourquoi, l'égalité étant l'assise fondamentale de la civilisation, il est dépassé par tant de rivaux qui ne le valent pas? Pourquoi, la liberté individuelle étant aussi nécessaire au citoyen que l'air respirable, il est si peu

libre de vivre selon ses désirs? Pourquoi, enfin, il végète en déclassé dans un monde où il croyait trôner en roi?

C'est surtout dans les villes que l'antithèse entre la métaphysique du droit et la pratique de la vie apparaît d'une façon frappante.

Les grandes villes ont été et resteront toujours, non seulement les initiatrices du progrès, mais aussi des foyers d'opposition et de radicalisme. Et quand on songe aux colères, aux déceptions, aux injustices, aux abus, aux misères sans nombre dont est faite la rumeur qui gronde dans ces fournaises, on comprend que les cœurs généreux se révoltent et demandent des réformes.

Seulement, il faut bien le dire, jamais peut-être leurs efforts n'ont été plus stériles. Comparez le mouvement qui remplit les centres de la civilisation contemporaine aux résultats obtenus : il y a un levain d'agitation; un bouillonnement perpétuel d'idées; une prodigieuse éclosion de livres, de journaux, de brochures, de discours, de projets de rénovation mêlés à de creuses déclamations et à de violentes diatribes. Il y a un déploiement considérable de ressources variées, une mise en œuvre active de talent, de cœur, de patriotisme, de raison; et tout cela aboutit en définitive à peu de chose.

D'où vient cette disproportion entre les moyens et les faits?

Il y a une première cause : c'est le penchant des esprits pour les conceptions abstraites.

Croire au progrès comme à une création soudaine, supposer

qu'il sortira des rêves et des spéculations philosophiques comme, suivant la légende antique, l'île de Delos sortit des flots pour servir de berceau à Apollon, c'est une tendance décevante. L'histoire nous le montre, les hommes sont toujours aux prises avec les mêmes problèmes ; au fond de toutes les crises, l'on retrouve des combinaisons variables d'éléments éternels. Le progrès ne peut se concevoir détaché du passé ; il doit, au contraire, s'appuyer sur lui et profiter de ses leçons, car il n'est qu'une combinaison nouvelle de ces éléments permanents de l'humanité. Les réformateurs qui l'oublient font une œuvre éphémère et superficielle.

Notre société recèle en elle une seconde cause de faiblesse. Je veux parler de l'excès d'individualisme qui la caractérise.

Les hommes tourbillonnent au hasard, éparpillés dans la Commune et dans l'État comme une fine poussière dans l'espace.

Ce système est factice. Il ne suffit pas qu'il y ait une certaine quantité d'hommes sur une certaine étendue du sol, pour qu'un État soit fondé. Il peut y avoir là une société rudimentaire, mais un ordre social, jamais !

Des cellules égales entre elles et simplement juxtaposées produisent l'être inférieur nommé polype d'eau douce. Pour constituer l'homme, il faut quelque chose de plus, c'est-à-dire le groupement des cellules ; il faut ensuite, entre les différents groupes, une hiérarchie cellulaire avec prédominance des cellules cérébrales.

Eh bien, il en est de même de l'État. Ainsi que les cel-

lules du corps humain, les hommes doivent se grouper en organismes. Ce n'est pas, en effet, la juxtaposition des individus, c'est la coordination des organismes qui donne au corps social le sentiment intime de la vie, à défaut duquel les plus belles institutions deviennent radicalement impuissantes.

Or, actuellement, dans notre société, au lieu d'un faisceau résistant de collectivités, il n'y a qu'une agglomération d'individus. Et l'individu est isolé, suspendu dans le vide, sans lien avec ses semblables, sans attaches avec un centre quelconque, sans action sur le dehors. Il a le pouvoir illimité de tout maudire, de tout condamner, il est incapable de rien créer. Le côté pittoresque, les couleurs, l'originalité, le relief, l'éclat disparaissent de notre société, et le côté mécanique l'emporte.

Le régime parlementaire est le miroir fidèle de cette société désagrégée; ici, le mal est tangible. Prenez la France ou la Belgique, l'Italie ou les États-Unis, partout le régime parlementaire nous offre le spectacle d'une mêlée confuse de politiciens dont le niveau moyen décline.

Le gouvernement parlementaire est, au XIXe siècle, la clef de voûte de l'édifice social. C'est sur lui que tout repose. C'est dans les assemblées délibérantes que se concentre et se résume la vie nationale sous ses faces multiples. Jamais la civilisation n'a été aussi complexe, et le régime parlementaire a la prétention de répondre à tous les besoins qui s'y manifestent. Il n'est pas un intérêt important ou minime dont il

n'ait à s'occuper : politique, administration, science, art, religion, industrie, agriculture, finance, législation, armée, tout vient aboutir au Parlement. Il discutera tour à tour les agissements d'un garde champêtre ou une grande réforme sociale; il doit tout contrôler, pourvoir à tout, tout connaître, légiférer sur tout.

Réunissez ce qu'il y a dans un pays de sagesse, de raison, d'honneur, de savoir, de modération, de fermeté et de patriotisme, et vous arriverez à peine à la moyenne des qualités nécessaires à un Parlement moderne.

Pour être à la hauteur de leur mission, les députés devraient être à la fois philosophes, légistes, artistes, savants, administrateurs, soldats, agriculteurs, économistes; ils ne sont, en général, rien de tout cela. L'assemblée qui tient entre ses mains les destinées d'un pays est un club recruté au gré des circonstances les plus fortuites. Et, comme l'a dit Baghehot, « gouverner au moyen d'un club, est un véritable prodige [1]».

Ce n'est rien encore! Le club est constitué, il faut y trouver une majorité. On la possède, il faut la maintenir; pas un instant de répit ou de sécurité; cette majorité n'a aucune consistance, elle est faite d'influences locales ou personnelles; il y a à compter avec chacune d'elles. Ces influences reposent sur une majorité minime et changeante, et, dans son collège électoral, le député doit la ménager comme, au Parlement, le gouvernement ménage le député lui-même.

C'est ainsi que les pouvoirs, ayant de si colossales questions

[1] Baghehot, *La Constitution anglaise*. Traduction Gaulhiac, p. 207.

à résoudre, se heurtent à chaque pas à des difficultés mesquines et, au lieu de planer sur les sommets, se perdent dans les infiniment petits. Il n'y a plus pour eux de hautes visées ni de vastes ambitions, ils se débattent au milieu de complications énervantes. Ils en sont réduits à un calcul de voix. Entre les impatiences des ardents et les craintes des modérés, le ministère piétine sur place ; il essaye de se maintenir en équilibre par des promesses, des compromis, des habiletés, qui sont la monnaie courante de la politique journalière, mais, malgré toute sa prudence, il tombe au moindre incident.

A aucune époque de l'histoire, les gouvernements n'ont été moins stables qu'aujourd'hui. Les ministres qui ont laissé un nom et fait quelque bien exerçaient souvent l'autorité pendant une grande partie de leur vie. Ils acquéraient l'expérience des hommes et des choses, leur talent se développait, leur influence croissait avec les services rendus et ils laissaient en mourant l'impérissable souvenir de leur passage aux affaires.

Actuellement, le monde est peuplé d'anciens ministres qui, de leur vivant déjà, sont totalement oubliés et n'ont attaché leur nom à aucune grande mesure. En France, dans l'espace de douze ans, du 4 septembre 1870 au 15 décembre 1882, il y a eu 23 ministres de l'intérieur [1]. En Italie, les ministres se succèdent aussi avec une rapidité vertigineuse. Où

[1] Émile de Laveleye, *Revue des Deux Mondes*, 15 décembre 1882, p. 831.

sont les œuvres de tous ces hauts dignitaires? Quels sont leurs titres? Pour la plupart, néant! Les meilleurs ont passé quelques années ou quelques mois de leur existence à la merci de bureaux routiniers et de solliciteurs avides. Toujours sur la brèche, toujours exposés à devoir répondre aux interpellations de leurs adversaires, à devoir déjouer les intrigues de leurs compétiteurs, réduits à faire bon visage et bon accueil à tous; tourmentés par la vue d'abus qu'ils ne pouvaient détruire, harcelés par des idées qu'ils ne pouvaient réaliser, ils n'ont pas eu un instant le calme nécessaire aux larges conceptions, et la machine parlementaire les a usés, sans profit pour personne.

Ce qui est vrai des ministères est vrai de l'assemblée elle-même. L'assemblée aussi manque d'assiette, elle ne se relie pas à la nation; elle sort d'une élection où le hasard, l'entraînement, la corruption sont des facteurs essentiels; elle émane de circonscriptions électorales dont les délimitations sont purement artificielles.

Le député, choisi par des électeurs rassemblés pêle-mêle, sait qu'il n'en représente exactement aucun. Son triomphe est simplement le poids inconscient du chiffre de la majorité écrasant le chiffre de la minorité. Les partis brassent les élections comme une affaire; ils enrégimentent les électeurs comme des conscrits récalcitrants; ils leur promettent des places, des décorations, des routes, des chemins de fer, des dégrèvements d'impôts; ils les font chercher en voiture, ils leur payent à dîner, et tout cela sans être sûr du vote de

leurs créatures. Le corps électoral, livré à lui-même, irait à la dérive, et le dogme de la souveraineté populaire, au nom duquel les représentants exercent leur mandat, n'est qu'un décor pompeux dont on recouvre le plus intolérable des despotismes. Le député sait tout cela. Où donc puiserait-il la fermeté nécessaire à un mandataire digne de ce nom?

La souveraineté populaire, ce *credo* de la démocratie moderne, nous voyons partout comment elle est déléguée. On divise le pays d'après la population, en agglomérations d'un certain nombre d'habitants. En Belgique 40,000 habitants, en France 100,000, en Amérique 130,000 ont droit à un député qui est censé résumer en lui les aspirations et les intérêts populaires, et, pour faire élire ce député, on rassemble les électeurs de cette fraction de la population dans des compartiments administratifs.

Tantôt les électeurs sont nombreux, avec le suffrage universel; tantôt ils sont rares, avec le suffrage restreint; mais le procédé reste le même : on ne tient aucun compte des besoins et des groupements sociaux; on réunit les catégories les plus dissemblables : citadins, paysans, ouvriers, dans des subdivisions factices. Des milliers d'hommes offrant des variétés infinies dans l'éducation, dans la pensée, dans les qualités morales, dans la situation, sont confondus. Quant au candidat, il n'est pas l'élu de son groupe territorial d'habitants; il n'est pas même l'élu de son collège administratif d'électeurs, il est l'élu de la majorité de ce collège. Il ne représente donc ni la nation, ni des classes sociales, ni les intérêts spé-

ciaux de son arrondissement; il représente uniquement la moitié plus un des votants qui ont pris part au scrutin. Pour les autres, une loi aurait pu supprimer leur droit de vote. En effet, ceux qui ont voté avec la minorité, ou qui se sont abstenus, ne comptent pour rien et n'ont qu'à se consoler en pensant qu'avec leurs adversaires, c'est encore le principe de la souveraineté populaire qui triomphe.

Maintenant, cette moitié plus un, ce parti politique qui a obtenu le plus de voix est-il au moins bien représenté? Non, car il n'est pas une unité abstraite, il se compose de nuances variées, d'opinions plus ou moins accentuées; il possède à son tour une majorité et une minorité. Et encore une fois, ici comme tantôt, la majorité seule a un rôle efficace : elle doit ou s'abstenir, ou trahir en passant à l'autre parti, ou se suicider en se courbant dans son propre camp sous le joug de la majorité. Il se fait ainsi, dans les luttes politiques du haut en bas de l'échelle sociale, un véritable travail d'élimination. Les convictions, les volontés, les consciences, les intérêts disparaissent, sacrifiés à un but suprême : la victoire, non pas des plus capables, mais des plus influents. M. de Laveleye a écrit que « c'est un vice reconnu de la démocratie de ne pas faire arriver au pouvoir les hommes les plus dignes de l'exercer ». La politique devient de plus en plus une bataille entre des coteries et, dans cette mêlée, les intérêts primordiaux comptent pour peu de chose.

Exiger du député élu dans de telles conditions qu'il soit le gardien vigilant des grands intérêts populaires, c'est exiger

l'impossible. Il est même en droit de ne pas connaître ses mandants; un député de Marseille peut habiter Paris, un député de Furnes, vivre à Bruxelles; l'élu n'est tenu qu'à une obligation : la fidélité au parti qui le nomme.

Une assemblée délibérante n'est donc plus l'émanation de la souveraineté populaire, la reproduction fidèle des besoins sociaux; elle est la représentation abstraite de certains courants politiques et elle en a toute l'instabilité.

Voilà quelques-unes des raisons générales pour lesquelles le régime parlementaire se meut péniblement au milieu d'obstacles et de tiraillements toujours renaissants. Voilà pourquoi il donne des preuves non équivoques de stérilité. On peut citer à cet égard un fait décisif : les assemblées représentatives ont eu, à l'origine, pour effet de restreindre et de contrôler les dépenses publiques; les assemblées modernes ont pour conséquence de les accroître dans des proportions formidables. Les dettes de la plupart des pays civilisés se chiffrent par milliards, et beaucoup de gouvernements ne savent pas en payer l'intérêt. La dette de la Belgique dépasse 1 milliard; celle des États-Unis, 10 milliards; celle de la France, 22 milliards.

Si nous passons au domaine législatif, les résultats ne sont pas plus brillants. Les bureaux des Chambres des différents pays sont encombrés de projets de loi qui n'arrivent jamais au jour de la discussion, tandis que la moindre interpellation est l'objet de débats sans fin.

Que de paroles perdues, si l'on songe au nombre incalculable de discours inutiles auxquels ont donné lieu, depuis trois quarts de siècle, les lois élaborées par les parlements européens !

La vérité, c'est qu'un parlement est fait pour approuver ou rejeter les principes essentiels d'une loi. Mais son mode de recrutement ne le rend point apte à collaborer efficacement à la rédaction d'une loi. Les grands jurisconsultes disparaissent d'ailleurs de nos assemblées, et le despotisme romain avec la collection de Justinien, la monarchie française avec les grandes ordonnances, l'empire napoléonien avec les codes, ont su faire éclore une législation d'une clarté et d'une précision auxquelles nous n'atteignons plus.

En résumé, de même que les ministères, les parlements sont débordés par l'étendue de leur mission ; et comme, dans ce relâchement universel, les problèmes n'en subsistent pas moins, comme il faut bien que le centre de gravité du gouvernement se trouve quelque part, on assiste à ce phénomène déplorable mais logique : le développement de la centralisation administrative.

Oui, à mesure que le champ d'activité des corps représentatifs se rétrécit, celui des bureaux administratifs s'étend. A mesure que l'autorité s'affaiblit entre les mains des ministres et des députés, l'obscur et irresponsable employé des départements ministériels sent grandir sa puissance. En réalité, le maître, c'est lui !

M. de Humboldt, qui, dans un pays de pouvoir fort, étu-

diait la bureaucratie de près, l'appelait un « vampire dévorant », et Baghehot dit avec raison que « le plus triste fétiche que l'on puisse adorer, c'est un employé subalterne ».

Sous le règne de la démocratie, et jusque sous le contrôle du suffrage universel, ce fétiche s'est redressé.

La véritable direction du pays se trouve dans les bureaux des ministères. La vitalité, abandonnant les organes essentiels, reflue vers les organes accessoires, et l'esprit de suite, la fermeté, la décision, qui manquent à la société, aux assemblées et aux gouvernements, se réfugient dans l'administration.

Au milieu des tendances politiques qui varient, des ministères et des majorités qui se succèdent, quelle n'est pas l'influence du modeste employé qui reste et qui, dans ce chaos perpétuel, représente la tradition, l'expérience, la stabilité?

L'administration est une nécessité de premier ordre; c'est à elle que l'ancienne France monarchique doit ses plus grandes réformes; dans notre régime encore, elle recrute des fonctionnaires de haut mérite et rend de véritables services; mais elle ne pourrait plus sans danger exercer un rôle trop absorbant.

Qu'elle imprime aux rouages sociaux l'unité, rien de mieux. Toutefois, l'impulsion doit venir d'en bas. C'est dans les groupes locaux que les intérêts publics trouvent leurs défenseurs les plus compétents. Quand, au contraire, c'est du fond d'un bureau ministériel que le fonctionnaire exerce son influence et fait sentir sa volonté jusqu'aux extrémités du pays, son action devient dangereuse; il n'en peut plus appré-

cier lui-même les résultats, de même qu'il lui est impossible d'entendre les vœux et les plaintes des administrés.

Un pouvoir institué pour réaliser le bien devient ainsi, malgré les meilleures intentions, radicalement impuissant contre le mal. Et le jour où le fonctionnarisme reste seul debout sur les ruines d'un organisme écroulé, il s'étale comme une plaie mortelle; car le pouvoir se déplace, la responsabilité s'éparpille et s'efface, et la paperasserie surgit avec tous ses abus.

L'idéal et le devoir du bon fonctionnaire, c'est d'améliorer, et il est sincèrement convaincu qu'il améliore en créant de nouveaux bureaux et de nouveaux services; il est bien persuadé qu'il assure d'autant mieux le bonheur des masses qu'il noircit plus de papier dans le but de les rendre heureuses. Pour lui, à chaque accroissement des besoins sociaux correspond un accroissement de l'outillage administratif. De là cette accumulation progressive de rapports, de dossiers, de circulaires; ces montagnes de casiers, de fardes, d'archives; cette multiplication des petites fonctions et des petits traitements; cette minutie et cette complication dans les rouages.

Au lieu d'établir quelques postes importants engageant sérieusement la responsabilité des titulaires et leur apportant, avec une besogne féconde, des appointements convenables, on oublie que la médiocrité attire surtout les déclassés et l'on distribue, moyennant des traitements dérisoires, une foule de places insignifiantes et inutiles.

Les bureaucrates sont donc à la veille de nous conquérir;

ils nous enserrent de toutes parts et substituent à l'ancienne classe sociale privilégiée le privilège occulte de la fonction. A côté des trois pouvoirs, le législatif, le judiciaire, l'exécutif, se faisant contrepoids, suivant la théorie de Montesquieu, il existe désormais un quatrième pouvoir, l'administratif. Il ne rencontre pas d'obstacles, il n'agit pas comme les autres sous la garantie de la publicité; il a la prétention de tout réglementer, il consacre la victoire du formalisme, il porte un dernier coup à l'originalité des mœurs et fait plier la vie sociale entière sous le poids de l'uniformité administrative. Quand nous cherchons à discerner les réalités qui nous entourent, nous distinguons avant tout les campagnes, les villes moyennes et les grandes villes. Il n'est pas possible de confondre ces trois catégories : la vie, les besoins, les intérêts, les rouages, les idées, les aspirations, tout diffère; le paysan a d'autres droits à défendre, d'autres plaintes à formuler, d'autres obstacles à surmonter, une autre loi de développement, une autre conception de l'existence que le petit bourgeois de province, ou l'ouvrier des districts miniers, ou le financier, ou encore le savant des grandes villes. Administrativement et légalement pourtant, tout cela est confondu. Les villes et les campagnes sont soumises identiquement au même régime, et il arrivera certainement un jour où l'on ne comprendra plus que deux organismes aussi essentiellement opposés, qu'un village agricole et une capitale aient pu être soumis à la même discipline et coulés dans le même moule administratif.

De quelque côté que l'on jette les regards, il y a donc dans la société des causes de déclin. Ni les corps politiques, ni les corps administratifs ne repondent à leur but. L'abîme se creuse entre gouvernants et gouvernés; la masse est en dehors des affaires et n'ouvre la bouche que pour critiquer le pouvoir; le pouvoir sent le terrain se dérober sous lui et ne peut prendre son essor. Pendant ce temps, un centralisme démesuré opère le drainage des sources vives de la nation sans rien lui restituer en échange. Rarement l'individu a eu plus de peine à exercer les droits que la loi lui prodigue; rarement l'État a plané dans un domaine plus vague et a eu plus de peine à remplir les devoirs qui lui incombent. Rarement le sentiment du droit a été plus superficiel et le lien de la solidarité plus faible.

L'avenir n'est donc pas sans péril, l'heure est peut-être venue de nous recueillir et de nous demander pourquoi notre régime n'a pas répondu à toutes les espérances.

Les hommes de la Révolution française avaient, dans leur généreux enthousiasme, rompu avec la tradition et dispersé aux quatre vents du ciel les moissons des siècles écoulés. Comme s'il n'y avait jamais rien eu avant eux, ils ont voulu reconstruire de fond en comble; mais, en se détachant ainsi du passé, ils se détachaient en même temps de l'expérience et laissaient leur descendance aux prises avec des difficultés qu'eux-mêmes ne soupçonnaient pas.

Cependant, la tourmente déchaînée par le souffle de 1789 est apaisée, la science politique se reconstitue; nous pouvons

porter un jugement impartial sur l'État moderne. Profitons, en conséquence, des leçons de l'histoire, recherchons les origines de nos institutions, suivons les lois de leur développement; examinons si notre société leur est restée fidèle et n'est pas susceptible de certaines améliorations.

Notre travail est consacré à l'étude de ces questions.

CHAPITRE II

La démocratie primitive des campagnes. Elle a été un organisme complet avec des institutions appropriées à ses besoins. — Elle a su grouper les paysans et donner un but à leur vie. — Les assemblées des habitants. — Les règlements. — Le principe de la majorité. — Comparaison avec le paysan moderne. — Déclin des libertés rurales.

En jetant un regard sur le chemin que l'Europe a parcouru depuis les établissements de nos ancêtres sur le sol du continent, on constate immédiatement combien certaines conceptions sociales anciennes différaient déjà des théories actuelles. Aujourd'hui, toutes les institutions sont conçues d'après un type abstrait, création artificielle de l'esprit ou de la force. Alors on en trouvait encore dont la vitalité n'était pas extérieure, mais immanente, et qui, basées sur les intérêts sociaux, parvenaient à donner entière satisfaction aux légitimes aspirations des hommes.

Je veux parler des institutions populaires rurales et urbaines que les couches sociales inférieures ont enfantées et qui ont servi de berceau aux libertés publiques. Pendant que, dans les hautes régions, le glaive à la main, les classes dirigeantes constituaient l'autorité, en bas, les petits, sentant le besoin de s'unir, se groupaient en une grande

famille, se serraient les uns contre les autres, se soutenaient avec énergie et fondaient des organismes robustes.

Les petites associations libres, qui, sous le nom de collèges, corporations, sodalités, avaient relevé les humbles au temps de l'empire romain, vont au moyen âge donner à la bourgeoisie son âge héroïque, et ce sont elles qui, dans nos campagnes des premiers siècles, ont procuré aux compagnons de la Marke et du village des conditions normales de bonheur.

Les communautés de villages, reproduction de la Marke primitive, ont su se faire une place en Allemagne, dans la Belgique du Nord, dans la principauté de Liége; on en rencontre aussi des traces en France.

Comment ont-elles conservé l'autonomie des premiers jours? C'est là un travail d'érudition que je n'ai pas à entreprendre ici. Parfois, la Marke s'est continuée, à l'abri de l'atteinte de la féodalité; parfois, la gilde agricole, avec ses règlements, ses magistrats, sa propriété, a su se faire reconnaître et a ranimé le régime de la Marke; parfois, le seigneur accorde des chartes rurales d'affranchissement; parfois, les serfs eux-mêmes se constituent en collectivités agricoles. L'essentiel, c'est qu'au moyen âge ces collectivités sont là en face de l'autorité publique. Assurément elles ne constituent pas le droit commun; elles sont des exceptions. Mais partout où elles ont su se maintenir, elles ont produit de grands résultats. Elles ont fait du foyer agricole une force vivante et agissante; elles ont réuni en un faisceau solide les volontés individuelles qui avaient un but commun; elles ont, en un mot, constitué des

sociétés simples, élémentaires, mais admirablement administrées, et vigoureusement outillées pour le travail et la liberté.

Après les remarquables travaux publiés de notre temps par MM. von Maurer, Otto Gierke, de Laveleye, Brants, Babeau, Dareste de la Chavanne, etc. (1), l'on peut se faire une idée assez nette de ces groupements. Bien des systèmes ont depuis lors passé sur notre monde déjà vieux; bien des événements ont bouleversé les campagnes, je ne crois pas que les classes rurales aient jamais trouvé de plus haute expression de leur vie sociale, et il est utile de rappeler la valeur de ces institutions en quelque sorte instinctives dont aucun législateur n'a élaboré les lois.

Le village agricole était une démocratie. Mais non pas au sens des théoriciens modernes, qui proclament l'égalité des droits sans pouvoir réaliser l'égalité des conditions. La démocratie rurale accordait des droits proportionnels aux besoins.

Sans grandes richesses ni grandes misères, il n'y a pas d'inégalités profondes, mais les distinctions n'en persistent pas moins; elles existaient dans le village agricole, d'abord

(1) Von Maurer, *Geschichte der Markenverfassung*, 1 vol. 1856. *Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland*, 2 vol. (1862-1863). — Otto Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*. Berlin, 3 vol. — De Laveleye, *La propriété et ses formes primitives*. Paris, 1874. — Brants, *Histoire des classes rurales jusqu'à la fin du* XVIIIe *siècle*. Académie royale, Mémoires, t. XXXII. — Babeau, *Le village sous l'ancien régime*. Paris, Didier et Cie. — Dareste de la Chavanne, *Des classes agricoles en France*. Paris, 1854.

parce que les usagers avaient des parts de jouissance différentes, ensuite parce qu'à côté de ceux qui exerçaient tous les droits, il y avait, en petit nombre, il est vrai, les gouvernés, les dépendants, qui ne les exerçaient pas, c'est-à-dire les serviteurs, les journaliers, les ouvriers.

Je dis cependant qu'il y avait là une démocratie au vrai sens du mot. La direction n'y était pas abandonnée à un pouvoir central personnel, et les compagnons, *Genossen*, parsonniers, pratiquaient bien réellement le *self-government*, s'administrant eux-mêmes, partageant entre eux l'usage et le produit de leurs biens communs, nommant pour les représenter des mandataires capables, et se bornant à leur donner parfois une part un peu plus large de revenus.

Rien d'analogue au type d'une société politique moderne. L'unité n'était pas l'individu, mais le foyer. La vérité juridique n'était pas la propriété individuelle, mais la propriété collective, le principe que les pâturages, les forêts, les eaux, les landes, les terres incultes existaient pour l'usage collectif. Chaque famille avait, en dehors de son enclos, un droit sur la propriété commune. La solidarité, la fraternité imprégnaient les moindres rouages de l'organisme rural, pénétraient dans tous les détails du droit rural, planaient sur tous les actes de la classe rurale.

Le mécanisme n'était pas compliqué. S'occuper de la division et de l'allotement du territoire, accepter ou refuser un nouvel associé, fixer la participation de chaque famille à l'usage des biens collectifs, régler le droit de chasse et de

pêche, établir les coutumes, en prévenir la violation, rendre les décisions judiciaires, telles étaient les attributions essentielles d'une communauté agricole.

Pour répondre aux nécessités, elle avait un régime fort semblable à celui d'une société anonyme actuelle. C'est-à-dire, à la tête du groupe, des gérants ; à côté d'eux, un conseil et, à la base, source suprême du pouvoir, l'assemblée des actionnaires.

Ainsi, des administrateurs élus agissant sous le contrôle de l'assemblée des villageois dont ils tenaient leur pouvoir, telle était, à certaines nuances près et sous des noms variés, la constitution des démocraties rustiques vers le xe siècle et plus tard. Quelquefois les échevins étaient choisis par le seigneur parmi les hommes de la communauté ; quelquefois, par exemple dans la principauté de Liége, la communauté nommait directement ses mandataires. Dans tous les cas, le corps constitué avait conscience des intérêts qu'il représentait et savait les maintenir vis-à-vis du pouvoir souverain. Dans tous les cas aussi, tous prenaient part aux affaires publiques.

Ceux qui avaient reçu un mandat, les chefs, les échevins, les conseillers, s'occupaient d'une façon permanente des affaires courantes : entretien des routes, nettoyage des fossés, des sources, des ruisseaux, réparation et construction des ponts, digues, haies, etc. Les autres, les compagnons, intervenaient à l'assemblée générale dans les circonstances importantes : aliénation, partage du territoire, distribution des lots, surveillance des cultures, admission d'un étranger,

questions d'impôts, de service militaire, élections de fonctionnaires, etc.

Et de même que le village avait son administration politique, il avait sa justice ; et comme l'administration, la justice résidait dans l'assemblée des habitants. Tantôt celle-ci jugeait elle-même, tantôt elle déléguait le pouvoir judiciaire à des jurés, à des *vinders*, à des jugeurs, qui exerçaient leur mission en présence de tous ; en définitive, c'était la collectivité qui faisait respecter la loi, c'était elle qui créait le droit local, c'était elle qui exécutait la sentence. Il y avait même, sous l'influence de cette idée, un détail curieux de mœurs judiciaires : en cas de condamnation à mort, tous les membres de la communauté venaient à leur tour toucher de la main la corde servant à la pendaison.

Les assemblées de ces petits villages étaient naturellement peu nombreuses. On les convoquait au son de la cloche, à ciel ouvert, dans une clairière ou à l'ombre d'un vieux tilleul. L'enceinte était délimitée par des rangées de pierres, il y avait des bancs et une table pour les juges.

Plus tard, on siégea dans les maisons communales. La séance était toujours suivie d'un banquet et, au déclin des collectivités, le banquet seul avait conservé son importance.

Les paysans qui possédaient ce régime avaient-ils la vague intuition des dangers que faisait courir à leurs institutions l'Europe d'airain qui se dressait au-dessus d'eux ? Peut-être. Dans tous les cas, ils se protégeaient ; ils maintenaient avec ténacité un ensemble de coutumes qui nous les montre consti-

tuant une association fermée, soucieuse de s'isoler dans sa médiocrité et ses mœurs locales, exclusive à l'égard de l'étranger, généreuse, hospitalière, charitable, pénétrée des devoirs qu'impose la collectivité dans sa vie interne.

Pour maintenir sa situation, l'association devait incontestablement s'opposer à l'accroissement de la population; elle fixait donc le nombre de ses habitants et soumettait à la décision de l'assemblée l'admission d'un nouveau venu; elle établissait des droits d'entrée très élevés; elle déterminait le nombre des constructions permises, et il fallait son autorisation pour les constructions nouvelles. Elle n'acceptait que les ouvriers strictement indispensables et en limitait le chiffre; elle réglementait leur travail et jusqu'à l'emploi de leurs matériaux. Elle s'opposait à ce que des produits sortissent du village ou fussent consommés au dehors. La fabrication même, pour éviter tout abus, devait avoir lieu sur place. Ainsi, par exemple, le sabotier était tenu de travailler dans la forêt et ne pouvait emporter du bois chez lui.

Mais, à côté de ces mesures étroites, rigoureuses, protectionnistes, et nécessaires cependant à l'existence de la démocratie rurale, celle-ci en pratiquait d'autres qui témoignaient d'un grand esprit de solidarité et de fraternité. En fouillant les archives de certains villages, on retrouverait encore sous la poussière des siècles ces vieux règlements locaux. Souvent bizarres et naïfs, ils rappellent cependant, d'une façon touchante, comment, dans de petites localités obscures, des hommes de condition inférieure, pénétrés de leur devoir

envers la communauté, ont eu la notion d'un très haut idéal et sont parvenus à le réaliser.

L'hospitalité était une obligation primordiale ; cette tradition orientale fidèlement observée est d'ailleurs, comme on le sait, celle qui s'est maintenue le plus longtemps dans les campagnes et dont aujourd'hui encore on retrouve des traces. Alors, les règlements ruraux la sanctionnaient par des peines et entraient souvent, à ce propos, dans des détails minutieux, indiquant le nombre de grappes de raisins, de poires, de pommes, de noix, de choux qu'il fallait donner au voyageur, l'autorisant à prendre du poisson dans les eaux du village, lui accordant du fourrage pour ses bêtes, du bois pour la réparation de l'attelage, et toujours sous la recommandation expresse de consommer dans le village [1].

Une autre obligation de la collectivité rurale était de protéger le compagnon dans l'embarras. Le village était une société de secours mutuels et les paysans devaient, pour obéir aux prescriptions du droit agricole, se soutenir les uns les autres. Ils se devaient le service judiciaire, ce qui ne consistait pas seulement à s'entr'aider pour arrêter un malfaiteur et le livrer à la justice, mais à soutenir tout compagnon qui invoquait son droit devant une juridiction. Le jury est né de la coutume générale de faire dans les procès appel aux voisins honorables pour trancher les points contestés. Remar-

[1] Le fait de ne pas consommer sur place et d'emporter hors du village était le véritable vol du droit rural. Le fait de s'approprier dans la communauté même la chose d'un autre était beaucoup moins grave. Pour tous les détails : VON MAURER, *Dorfverfassung*.

quons-le, d'ailleurs, cette idée est la conséquence logique du principe si connu surtout en Angleterre, en vertu duquel la communauté entière était responsable du délit commis par l'un de ses membres. Les compagnons, tenus à la garantie collective pour les coupables, accordaient en quelque sorte cette même garantie aux innocents.

Le droit rural prescrivait ensuite aux paysans de se prêter assistance dans les moments difficiles; on devait secourir celui dont le bétail se noyait, dont la maison brûlait; on devait répondre à l'appel des compagnons qui avaient besoin d'aide pour réparer un chemin, pour élever une construction; il fallait se prêter appui, en cas de décès d'un parent; on ne pouvait refuser ses services pour l'ensevelissement et l'inhumation.

Enfin, la charité était à son tour un service collectif. A la famille incombait naturellement d'abord l'obligation d'entretenir les parents pauvres, de recueillir et d'élever leurs enfants; mais, à défaut de la famille, la communauté intervenait et devait nourrir ses indigents.

L'Église a incontestablement pris une place considérable dans ce domaine et agrandi le rôle de la charité, mais il importe de constater qu'elle n'est pas l'initiatrice de ce noble sentiment et que là où elle a trouvé les petits groupes agricoles, le soin des pauvres était déjà un devoir public.

Telle était, dans ses grandes lignes, partout où elle a pu se maintenir, la société rurale. Avec ses pouvoirs constitués, son maire, *schulteiss, villicus,* son conseil d'échevins, qui était

le corps représentatif, son assemblée, qui était le corps électoral, sa justice, son administration, elle était un organisme complet, d'une puissante originalité.

Les petits gouvernements populaires, électifs, chargés de résumer et de sauvegarder les intérêts agricoles, se maintenaient modestes, isolés, discrets, à l'abri de la féodalité. En Belgique et en Allemagne surtout, ils ont su conserver longtemps leur autonomie et leurs mœurs [1]. Ils étaient l'antithèse vivante du gouvernement féodal. Pendant que la civilisation, l'autorité, la force, l'art, le raffinement, l'élégance du temps de Charlemagne venaient se concentrer dans la salle de marbre des chevaliers au palais d'Ingelheim; pendant que la cour seigneuriale, avec son administration régulière et disciplinée, ses bénéfices, sa hiérarchie de services, de fonctions et de dignités, sa condensation de puissances aristocratiques, ses pouvoirs émanant du prince, son organisation développée en vue de la souveraineté, ses ateliers de serfs aux mœurs légères, son luxe, ses fêtes coûteuses, résumait les ambitions, les passions, les grandeurs et les vices d'un monde plein de contrastes, tel village de la Flandre ou de la Saxe par exemple, était l'expression de l'existence tranquille et indépendante des campagnes; et son conseil paisible, son assemblée, sa vie de famille patriarcale, ses kermesses simples, ses banquets judiciaires fraternels, son travail productif et fécond, son régime fondé sur l'intérêt du plus grand nombre, symbolisaient tout ce qu'il y avait en ce

(1) Voir Brants et von Maurer, livres cités *passim*.

moment sur le continent de sincérité et de liberté. Ce monde est peu connu, il a vécu en dehors du drame de l'histoire; il faut aller à sa recherche, et pour le découvrir, traverser la grande mêlée des hommes et des choses ; mais quand on l'a trouvé et qu'il apparaît dans sa tranquillité sereine, il inspire les graves émotions attachées à toutes les œuvres sorties des entrailles mêmes de l'humanité.

Notons aussi, pour nous qui vivons sous le règne suprême du parlementarisme et sous la loi de la majorité, qu'en opposition avec le principe féodal de l'obéissance au supérieur et de la subordination des fonctions, les démocraties villageoises ont enseigné aux hommes à faire jaillir le droit de la décision de la majorité.

C'est la majorité, en effet, qui, dans l'assemblée, rendait la sentence, faisait le règlement, nommait le fonctionnaire.

Toutefois, avec leur instinct sûr et clairvoyant, nos ancêtres ne méconnaissaient aucune des difficultés de ce redoutable problème et le concevaient avec une sincérité, une franchise aujourd'hui disparues. Il se présentait d'ailleurs à leurs esprits dans des conditions spéciales; il était à ses débuts, il se dégageait à peine de la forme rudimentaire qu'il avait revêtue le jour où, dans les forêts germaniques, au milieu des clameurs des assistants et du fracas des armes, la majorité triomphait en étouffant la voix de la minorité, et paraissait ainsi l'expression unique de la volonté populaire. Le principe de la majorité n'est autre chose que la régularisation d'un phénomène brutal : l'écrasement du petit nombre

par le grand. Il est simplement la transformation en contrainte de droit de la contrainte physique. Les paysans avaient une notion exacte de ce fait et cherchaient à se rapprocher de la réalité. Ils suivaient, à cet égard, des règles de bon sens et non de comptabilité; ils ne faisaient pas un pur calcul de voix, ils pesaient les voix au lieu de les additionner, et, pour eux, la majorité ne décidait que si elle était prépondérante, sérieuse, indiscutable. Aussi, quand des règles fixes apparaissent, exigent-elles que la majorité soit, par exemple, des deux tiers ou des trois quarts [1].

C'est dans le même ordre d'idées que les coutumes établissaient une distinction rationnelle entre les résolutions qui engageaient avant tout l'intérêt collectif et celles qui engageaient avant tout l'intérêt individuel. Quand l'intérêt collectif l'emportait, — dans le cas, par exemple, d'une décision judiciaire, de l'élection d'un échevin, de la conclusion d'une union, — la minorité était liée par la majorité et devait se joindre à celle-ci. Le résultat final était donc une décision collective.

Si, au contraire, l'intérêt individuel prédominait et pouvait être compromis, s'il s'agissait, par exemple, de l'admission d'un étranger, d'un nouveau règlement de parts d'usagers, la minorité n'était pas obligée de se rallier à la majorité, et pour que la communauté agricole, la Marke, le village pût prendre une décision, l'unanimité était requise [2].

(1) Otto Gierke. *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, vol. II, p. 478 et suiv.

(2) Id., ibid.

En réalité, l'individu dont le droit n'était pas lésé avait pour devoir de subordonner sa volonté à la volonté du plus grand nombre, clairement manifestée. C'est pour cela que les documents qui nous restent nous présentent toujours les résolutions adoptées par les assemblées de la Marke ou du village comme des résolutions de la communauté entière. Dans la volonté générale ainsi comprise, il y avait certes déjà une part de fiction; moins peut-être cependant que dans le dogme de la souveraineté du peuple dont nous nous servons pour déguiser la tyrannie de hasard de quelques voix.

Ce sont là des considérations d'un ordre théorique, elles ont surtout leur valeur dans la science du droit public. Mais si nous rentrons dans le domaine pratique et si nous jetons un coup d'œil sur l'ensemble de ces institutions, nous verrons de quel puissant secours elles ont été pour les classes rurales qui ont su les créer, et quelle force elles leur ont communiquée. On peut dire que les paysans qui ont vécu dans ces collectivités ont été véritablement heureux, et je ne sais pas si, en comparant leur condition au sort du paysan moderne, il y a lieu d'envier ce dernier [1].

Assurément, le paysan du XIXe siècle jouit d'un plus grand bien-être : il est mieux logé, mieux nourri, mieux vêtu; mais il faut croire que ce bien-être n'a pas à ses yeux un grand

[1] M. Babeau, dans son livre sur l'ancien village, se demande si, quand en 1789 des droits politiques furent conférés aux habitants des campagnes, ces droits remplacèrent pour eux les droits plus pratiques et plus à leur portée que directement ils avaient exercés. Voir *Le village sous l'ancien régime*, p. 354 et suiv.

prix, puisque son rêve est de le quitter ; l'homme des champs n'a qu'un désir : chercher fortune à la ville; la femme n'a qu'une ambition, épouser un citadin. Les meilleurs et les plus intelligents abandonnent la vie rustique pour augmenter le nombre des déclassés que les villes ont à nourrir. Il y a encore des paysans, il n'y a plus de vie rurale. On ne trouve plus au village ce centre d'attraction qui fait que l'on se groupe, que l'on s'attache à un foyer de communes pensées, d'intérêts identiques, que l'on travaille ensemble dans un but collectif, que l'on se soutient dans la joie et dans la douleur.

Les hommes vivent disséminés, chacun pour soi; rien ne les retient sur le sol natal; à part les sociétés de fanfares et de tir, pas de liens entre eux; aucun grand intérêt social ne se développe dans leur milieu ; ils ne participent ni à la justice, ni à l'administration, ni à la vie publique, puisque leur seul simulacre d'institution est le conseil communal. Ce conseil n'a pas à s'occuper des intérêts agricoles de la contrée, il est créé d'après le moule d'une administration de grande ville, il est investi des mêmes attributions; il doit établir des comptes, dresser des budgets, appliquer des règlements, et il est habituellement composé d'hommes d'une inexpérience absolue, incapables de rendre de vrais services; en Belgique, ils se déchargent souvent de leur lourde responsabilité sur le secrétaire communal, devenu le factotum du village. L'État a, d'ailleurs, soin de consacrer officiellement l'insuffisance des conseils en les mettant sous le contrôle des

députations permanentes et des commissaires du gouvernement, qui les surveillent et, au besoin, réparent leurs erreurs. Où est donc l'idéal de ces travailleurs isolés? Ce n'est certes pas l'État. L'État leur apparaît dans le lointain, à travers les nuages, en maître exigeant, avide d'impôts et de soldats. Il ne leur reste donc que l'Église, et le libéralisme serait mal venu à s'étonner du souffle réactionnaire qui passe sur les campagnes; n'ayant rien fait pour donner du ressort à la vie rurale, il ne peut exiger des villageois l'élan nécessaire pour venir à lui.

L'enseignement même qu'il propage dans les campagnes est plus un dissolvant qu'un levier; il déclasse davantage les paysans, car il n'est pas approprié à leur condition, il n'est pas conçu en vue de leur situation propre. La plupart des législations ont, en matière d'instruction primaire, un programme uniforme qu'elles appliquent à la fois aux centres les plus importants et aux plus petits hameaux et qui ne peut évidemment avoir sur ceux-ci d'action bienfaisante.

Les populations agricoles sont donc, en réalité, non pas soutenues, mais écrasées par la civilisation; et le marasme dans lequel elles sont plongées fait apprécier à sa juste valeur l'existence affranchie de ces anciennes communautés et regretter ce qu'il y avait chez elles de dignité, de fermeté, d'amour du travail; l'intensité de leur vie domestique, l'étendue de leur sphère d'action.

On peut, d'ailleurs, se représenter exactement de nos jours ces groupes prospères; il suffit de se rendre en Suisse dans

les cantons où se trouvent les Allmenden, décrits par M. de Laveleye [1]. Ce sont les collectivités agricoles des premiers siècles. Rien n'est changé ; c'est le même régime de propriétés collectives, le même partage du sol, la même jouissance des forêts et des prairies, la même égalité des conditions, la même absence de luttes, de passions, d'ambition. Maintenant comme alors, le paysan est quelque chose dans son village, il l'aime, il y reste, il y trouve des occupations utiles, un but à remplir, un développement propre ; il a sa justice locale, son administration, son assemblée publique, et tous les ans, au printemps, on peut voir les villageois d'Appenzell réunis en plein air pour discuter leurs intérêts agricoles, faire leurs règlements, élire leurs chefs, s'occuper de la distribution des revenus, de l'usage des forêts et des prés, examiner la situation des terres, des travaux à exécuter. Les débats sont calmes, les paysans y sont venus en famille ; ils sont armés de vieilles rapières, souvenirs des temps éloignés où l'on manifestait son opinion par le cliquetis des armes. Ils connaissent bien et les questions qu'ils ont à résoudre et les mandataires qu'ils ont à nommer, et dans leurs mains se trouve l'autorité suprême. C'est l'assemblée populaire des premiers jours, c'est la démocratie absolue, réalisée dans les seules conditions où elle soit possible : un territoire peu étendu, une population restreinte, une grande égalité de conditions, peu de besoins à contenter, peu de lois à faire,

[1] *La propriété et ses formes primitives*. Paris, 1874, p. 267 et suiv.

en un mot, un outillage très simple, mais parfaitement en rapport avec la simplicité des facteurs sociaux.

Les associations de libres paysans, l'âme des Allmenden suisses, ont été la force et l'espoir des premiers siècles; elles auraient pu, en se généralisant, créer un tiers état rural, quelque chose comme l'ancienne Yeomanry anglaise [1]; elles promettaient aux campagnes une splendide vitalité; malheureusement, les hautes classes, nobles, légistes ou philosophes, n'y ont rien compris et les ont étouffées.

Au lieu de respecter l'autonomie des groupes, de leur laisser leur justice, leur administration, leurs fonctionnaires élus, et de se borner à exercer sur eux un droit de protection, l'autorité publique se montra jalouse des petites autorités locales et les absorba.

Les paysans font entendre, lors de leurs soulèvements, des plaintes amères sur les continuelles usurpations des seigneurs.

Les justices libres disparurent sous l'influence des légistes et des cours féodales; la propriété collective succomba devant l'accroissement incessant de la population et la création du prolétariat agricole; les éléments d'indépendance et d'originalité des familles rustiques s'évanouirent, dispersés par le souffle niveleur de l'État et de ses règlements despotiques. Les libertés rurales trouvèrent leur tombeau dans les gloires de la féodalité et de la centralisation [2].

(1) Stubbs, *Constitutional History of England*, III, p. 645.
(2) Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, p. 184 et suiv.

Les guerres de paysans du xve siècle, les ligues du Soulier et du pauvre Conrad furent, en Allemagne, les derniers efforts de l'esprit collectif aux prises avec l'autorité publique.

Si quelques souvenirs de l'âge d'or subsistaient encore, si quelques vestiges apparaissaient çà et là, la Révolution française eut soin de les balayer. La loi du 4 août 1789 rendit à jamais impossible toute résurrection des forces agricoles, en les recouvrant du linceul de l'uniformité administrative. Le moindre village est désormais une personne civile; il peut facilement plaider, acquérir, aliéner; il est, à cet égard, l'égal d'une capitale; il est, comme elle, une création artificielle du droit; mais il n'est plus une réalité, il n'est plus un organisme, il ne vit plus, et tandis que jadis, sous l'œil inquiet du seigneur, il était parvenu à s'épanouir dans sa robuste floraison, aujourd'hui, affranchi de toute contrainte, il végète, insoucieux de la liberté et il ne songe même plus à en user.

CHAPITRE III

La démocratie primitive des villes. — Forme corporative de la société urbaine. — Elle a été le bouclier des petites gens dans leur lutte contre les grands. — Gildes bourgeoises. — Corps de métiers. — Fraternités de compagnons. — La forme corporative a donné aux classes inférieures le sentiment de la légalité et de la modération.

Les hommes ont incontestablement une tendance naturelle au groupement. Ils ne naissent pas libres, toute leur existence est un combat pour l'affranchissement. Ils ne naissent pas égaux, toute leur vie est une lutte où se manifestent les inégalités de leur nature. Mais ils naissent sociables. Laissez-les à leurs inspirations, et immédiatement la communauté d'origine, de croyances, de position, de profession amène des rapprochements et crée des distinctions sans aucune analogie avec les divisions administratives.

Déjà la cité grecque, à ses débuts, est une confédération de familles, de phratries, de tribus avec des repas et des sacrifices communs; déjà le peuple romain s'organise, pendant la République et sous l'Empire, en une infinité de petits cadres, curies, centuries, tribus, collèges, corporations, sodalités, qui lui permettent de se retrouver et de se reconnaître. Mais c'est surtout en Europe, jusqu'au XVIIIe siècle, que l'histoire des institutions politiques est en réalité l'his-

toire de ces groupements, et c'est surtout au moyen âge que le développement de cette conception a atteint son apogée. Au début, nous l'avons vu, le problème est facile : des intérêts identiques et des populations restreintes produisent de petites collectivités agricoles. Mais de grands centres de population se forment bientôt ; la civilisation transforme les villages en villes ; elle apporte avec elle de nouveaux besoins et des intérêts variés ; les ambitions croissent, la propriété collective disparaît, l'existence se complique, les groupements se multiplient, les corporations apparaissent, elles donnent à la société sa membrure organique et ses assises naturelles ; elles se concentrent en une puissante unité et enfantent ces splendides démocraties du XIVe siècle, dont l'éclat n'a été égalé que par les villes grecques de l'antiquité et les villes américaines modernes.

L'étude du moyen âge est, à ce point de vue, d'un intérêt majeur ; elle nous fait assister, au XIIIe et au XIVe siècle, à la renaissance du droit public, à l'établissement d'un régime nouveau qui a assuré le respect des libertés sociales.

Chaque peuple y a apporté son tempérament et ses mœurs : les Français, leurs passions généreuses ; les Flamands, leur indomptable énergie ; les Italiens, leur enthousiasme d'âmes éprises à la fois d'art, de bien-être et de liberté ; les Anglais, leur esprit pratique d'hommes d'affaires qui arrondissent leur patrimoine politique ; les Allemands, leur patience virile et leur indépendance de bourgeois qui s'élèvent par le travail ; partout l'on a compris le charme magique de la solida-

rité, la puissance de la vie corporative; partout, bien loin de détruire, on a respecté et favorisé les collectivités comme la manifestation des forces spontanées de l'humanité.

C'est là tout le secret de ce régime si impopulaire aujourd'hui, si défectueux à son déclin, si fécond à son début. On l'a souvent condamné sans bien le connaître. Un jour est arrivé, il est vrai, où, au milieu des rivalités, des guerres, des violences, les corporations ont perdu l'essor qui les emportait dans la gloire et la liberté. Elles se sont desséchées; elles sont devenues des forteresses inaccessibles où des castes égoïstes se barricadaient pour défendre le privilège et l'abus contre le droit et la justice. Mais on ne juge pas un homme en contemplant ses ossements blanchis; on ne se fait pas une idée de la grandeur de ces institutions en ne voyant que les plaies qu'elles étalaient à leur déclin. On a eu tort de confondre l'intolérance, l'exclusivisme, l'étroitesse des corporations à partir du XVIe siècle, avec la largeur de vues qui les caractérisait jusqu'au XIVe siècle. Il faut les prendre à l'époque de leur maturité, pour constater qu'elles ont été, non pas des entraves, mais des leviers pour les petites gens, non pas des barrières, mais des ferments de progrès et de civilisation.

Il ne s'agit pas de faire l'apologie de cette époque au détriment de la nôtre; ce ne sont pas les ombres qui manquent au tableau. Il y aurait de la folie à regretter ce temps de violences, de misères, de famines, de cruautés, de luttes fratricides. Mais je ne raconte pas des événements, je décris des institutions que Turgot, d'un trait de plume, a rayées du livre

de l'histoire. Or, on a suffisamment opposé leurs défauts aux mérites de notre époque. Il doit être permis aussi de faire ressortir leurs qualités, de montrer ce qu'elles auraient produit si, au lieu de les anéantir, on les avait modifiées et dirigées, et si les germes qu'elles contenaient s'étaient librement développés.

Pour bien apprécier, d'ailleurs, le monde où nous vivons et les transformations que la société a subies, il est utile de pénétrer jusqu'à l'essence de l'ancien régime et de l'esprit corporatif.

La notion de l'individualisme, le dernier mot des lois modernes, est inconnue au moyen âge. L'homme exclu d'un groupe était sans attache dans la société : l'*outcast*, le *lawless* du droit anglais, le *wildfang* du droit allemand.

Notre régime de liberté est favorable aux forts, aux entreprenants, aux génies et aux aventuriers, c'est-à-dire aux exceptions. Mais il y a la majorité, le monde des faibles, pour lesquels ce régime est d'une stérilité absolue. Le moyen âge l'avait compris. Isolé, livré à lui-même, l'individu eût échoué, il se serait abîmé dans la mêlée. La force corporative, au contraire, a été souveraine, elle a triomphé des obstacles, et tous ceux qui avaient besoin d'appui sont pendant des siècles venus se réfugier sous son égide protectrice.

La vie sociale a donc pris cette forme et, à toutes les aspirations, à tous les besoins qui se développent au milieu des hommes, à la science, à l'art, au commerce, au travail, au

métier le plus infime, ont correspondu autant de petits mondes qui, sans détruire la vie individuelle, l'ont régularisée et lui ont donné un foyer d'attraction en même temps qu'ils accordaient à tous une protection efficace.

Le point initial de ce long développement, c'est la gilde. La gilde est la première collectivité qui n'a plus simplement pour base la famille. Et que l'on prenne les plus anciennes et les plus simples, les gildes d'Abbotsbury, d'Exeter ou de Cambridge, fondées au XIe siècle en Angleterre; celles du Mans ou de Cambrai, fondées en 1070 et 1076; celle d'*Amicitia,* dans la ville d'Aire, en Flandre, dont le comte Philippe confirme les statuts en 1188; ou que l'on étudie les plus puissantes corporations au temps de leur splendeur, les foulons de Gand, les épiciers de Londres, les pelletiers d'Augsbourg, au XIVe siècle, c'est toujours l'application du même principe : des hommes, incertains de l'avenir et menacés dans leurs intérêts, cherchent le remède dans la solidarité; ils s'engagent les uns vis-à-vis des autres à se protéger et à s'assister en toute circonstance.

Pendant que le sommet de l'édifice social s'effrite et tombe en poussière, la classe inférieure s'appuie sur des fondations solides; grâce aux corporations, les hommes libres résistent à l'arbitraire féodal et assurent la liberté populaire.

Leur histoire est, d'ailleurs, très simple. C'est la lutte des petits contre les grands; elle se déroule avec une inaltérable constance.

Les premiers citoyens politiques des villes sont des pro-

priétaires libres, à qui la communauté des dangers, des occupations, des intérêts et du voisinage, fait conclure des alliances.

Partout, au xe et au xie siècle, on les trouve unis dans les gildes et partout ces gildes bourgeoises sont confondues avec la commune; c'est-à-dire que l'autorité de la gilde est l'autorité de la cité : à Londres, la *Gilda Mercatoria;* à Cologne, la *Richerzecheit;* à Paris, les *Mercatores Aquæ;* en Flandre, les *Geschlechten*. Ce sont les gentes, les lignages, les patriciens de naissance. Investis du monopole du pouvoir, ils deviennent arrogants et s'érigent en aristocratie fermée. Mais ils ne sont plus seuls; ils ne constituent plus toute la cité politique : des parvenus se sont établis à côté d'eux, se sont enrichis et ont formé de nouvelles gildes, qui égalent les anciennes en richesse et en considération et revendiquent leur part d'autorité et d'honneurs.

En Angleterre, en Allemagne, en Flandre, les rivalités éclatent. En général, la lutte finit par une transaction; les nouvelles gildes obtiennent leur place au conseil de la cité et le patriciat bourgeois, que l'on peut en quelque sorte présenter comme la fusion de la propriété et du capital dégagés des liens féodaux, est constitué dans sa forme définitive.

Cette classe dirigeante abuse de sa puissance, se complaît dans l'oisiveté, fait des règlements pour exclure de la vie corporative ceux « qui ont les mains sales et les ongles noirs ou qui crient leurs marchandises dans la rue [1] ». A mesure

[1] Brentano, *Zur Geschichte der englischen Gewerkvereine*, p. 39.

que la richesse publique s'accroît, l'antagonisme des classes et des intérêts s'accuse davantage. Partout, au XIIIe siècle, un troisième élément, le travail, entre en scène et se dresse contre les gildes patriciennes. Prenez Paris ou Londres, Gand ou Bruges, Bruxelles ou Cologne, Francfort ou Augsbourg, les travailleurs écrasés et méprisés par la bourgeoisie ont pour bouclier le droit corporatif et, imitant l'organisation qu'ils avaient sous les yeux, forment des unions pour la protection du travail. Comme les gildes ont émancipé la bourgeoisie, les corps de métiers affranchissent le peuple et donnent à ses revendications un caractère de force et de légalité. Au XIVe siècle, ils sont victorieux.

Mais, qu'on le remarque bien, la lutte qui s'engage ressemble bien plus à la lutte du patriciat et de la plèbe à Rome [1] qu'à notre lutte économique entre le capital et le travail. A cette époque, il n'y avait pas, en effet, de classe ouvrière au sens moderne du mot ; il y avait des patriciens, de grands marchands travaillant pour leur compte avec des capitaux immenses, et des plébéiens, de petits patrons travaillant en famille avec des capitaux minimes. Ces plébéiens ne demandaient pas le partage des biens ; ils ne déclaraient pas la guerre au capital, dont ils se servaient eux-mêmes. Ils combattaient pour l'égalité politique, pour la participation aux affaires publiques, et, s'ils voulaient inter-

[1] Guizot, dans son *Histoire de la civilisation en France* (vol. IV, p. 5), repousse cette analogie entre la plèbe romaine et le peuple du moyen âge ; mais il insiste surtout sur la différence d'origine de ces deux classes.

venir dans le gouvernement, c'était pour garantir leur gagne-pain et leur indépendance contre l'oppression des hautes classes.

Disséminés, ils eussent péri ; groupés, ils triomphèrent, et le corps de métier devint un rouage politique. Presque partout où il l'emporta, l'entrée dans une corporation d'artisans fut la condition de l'exercice des droits politiques. Le patricien qui, à Gand ou à Londres, par exemple, voulait jouer un rôle actif dans la commune devait faire partie d'un corps de métier.

Presque partout aussi, ce furent les tisserands et les foulons qui prirent la tête du mouvement révolutionnaire. Par leur nombre colossal, par leur prospérité, par l'étendue de leurs relations commerciales, par l'importance de l'industrie textile, par leur rude et virile fierté, ils étaient en Flandre et en Brabant, comme en Angleterre, à Paris et sur le Rhin, les représentants autorisés et redoutés de la démocratie. La victoire fut en grande partie leur œuvre.

Mais les classes ressemblent à l'individu lui-même : celui-ci déploie surtout ses qualités dans le combat et révèle ses défauts dans le succès. La plupart supportent avec courage les jours mauvais, les âmes d'élite seules sont à la hauteur de la fortune. Les classes sociales aussi prodiguent des trésors d'énergie et de générosité quand il s'agit de fonder, elles déclinent quand il n'y a plus qu'à jouir des conquêtes.

Tel avait été le cas de la noblesse féodale dans la résistance

à l'absolutisme, de la bourgeoisie dans la résistance aux seigneurs, tel fut le cas des métiers.

Ils s'étaient associés pour s'assurer mutuellement le droit et la liberté. Vainqueurs, ils s'enrichirent et constituèrent une oligarchie de capitalistes soucieux d'accroître leur fortune et de s'en assurer le monopole. Ils firent des lois restrictives contre leurs inférieurs, ils empêchèrent le travailleur de devenir petit patron; ils se transformèrent en coteries de famille égoïstes, exclusives, réservant toutes leurs faveurs pour leurs proches, accumulant les rigueurs contre les étrangers, exigeant, pour les admettre, des conditions de naissance et de fortune, des épreuves difficiles et coûteuses, des droits d'entrée exorbitants. L'esprit de solidarité s'évanouit, et, dès le XIVe siècle, on vit apparaître une classe d'ouvriers, analogue cette fois à la nôtre, en antagonisme avec les patrons, dont les intérêts étaient distincts des siens [1].

Seulement, à la différence de ce qui se passe aujourd'hui, la masse ouvrière, reprenant à ses adversaires l'arme de la corporation et profitant du droit de l'époque, put à son tour s'organiser en Fraternités de compagnons pour la défense de ses intérêts. L'esprit corporatif descendait ainsi jusqu'aux couches les plus profondes de la société et donnait aux plus infimes la sécurité, la dignité, la force et la foi dans l'avenir.

Ce qui domine dans cette lutte séculaire et dans l'élévation graduelle des petites gens au droit corporatif, c'est, au milieu

[1] BRENTANO, *passim*.

de la violence des passions et malgré le choc furieux des partis, la modération des prétentions populaires. Ici encore, l'analogie avec l'accession aux affaires de la plèbe romaine est frappante.

Pas plus que la plèbe de Rome, la démocratie du moyen âge ne demandait l'anéantissement des patriciens, elle se contentait de demander la reconnaissance de son droit à elle; pas plus que la plèbe de Rome, elle n'abusait de ses victoires; elle se contentait de transiger avec les vaincus sur l'enjeu du combat, c'est-à-dire sur le pouvoir public. Elle désirait renforcer et non ébranler, acquérir et non pas renverser; elle désirait réformer à son profit, et non pas détruire de fond en comble, un régime où elle trouvait pour elle-même des éléments de grandeur et de prospérité. Quand, au XIIe siècle, les gildes marchandes obtiennent l'ascendant que les anciennes familles leur refusaient, elles ne suppriment pas celles-ci et partagent avec elles le pouvoir communal. Quand, au XIIIe siècle, les artisans abaissent la haute bourgeoisie, ils se montrent généreux; ils se gardent bien de rejeter de l'administration urbaine ceux qui l'avaient si longtemps exercée et dont l'expérience pouvait être utile; ils constituèrent généralement des corps mixtes composés des deux ordres et où souvent même les patriciens gardaient la majorité. Quand, au XIVe siècle, enfin les ouvriers, à leur tour, se rangent en Fraternités et sentent leur puissance, ils ne songent pas à annihiler les corps de métiers; ils apprécient la valeur d'un système qui les relève et ils le respectent chez l'adversaire.

En France, l'histoire du droit public nous fournit un exemple célèbre de cet esprit politique : c'est l'ordonnance cabochienne rédigée à la suite du grand mouvement démagogique de 1412, par des délégués du peuple de Paris et de l'Université. C'est un code d'administration qui cherche à tempérer l'action de la monarchie par le contrôle de trois corps politiques : le Grand Conseil, le Parlement, la Chambre des comptes, et à assurer l'indépendance de ces deux dernières institutions par l'essai du principe électif. Chéruel l'appelle « un monument de sagacité politique ». L'ordonnance de 1413 est une des dernières preuves de la maturité que peut donner, même au peuple le plus passionné, au milieu des agitations les plus farouches, l'organisme corporatif[1]. La masse laissée à elle-même est un torrent lâché qui ne se possède plus. Les corporations sont les digues qui retiennent et régularisent le courant populaire. Elles donnent aux hommes le sentiment de la propriété, l'amour du chez soi, l'instinct de la légalité, un ensemble de qualités solides qui les empêchent d'aller aux extrêmes.

[1] « Les cabochiens, dit Levasseur, n'ont fait qu'une chose utile : l'ordonnance de 1413. » *Histoire des classes ouvrières*, vol. I, p. 415.

CHAPITRE IV

Étude sur la corporation au moyen âge, notamment les corps de métiers. — Avantages. — Organisation interne. — Rôle de l'élément populaire. — Assemblées corporatives. — Portée des règlements. — Ils ont en vue les intérêts du plus grand nombre. — Organisation du travail. — Chaque corporation est une division politique, judiciaire, professionnelle et militaire. — Chaque corporation est une force sociale. — Chaque corporation est une institution de charité. — Influence de la corporation sur la vie publique et privée, les mœurs et le caractère. — Pratique de la solidarité. — La hanse. — Les universités. — Les gildes d'artistes et d'artisans. — Les fraternités populaires. — Les pêcheurs de Mendicoli. — Les garçons brasseurs de Hambourg. — Les fossoyeurs de Bâle. — La corporation a été le ressort vital du moyen âge. — Comparaison avec la vie moderne.

La puissante corporation du XIVe siècle était restée, comme aux jours lointains de l'apparition de la gilde, l'association fraternelle conclue dans un but de protection réciproque; les associés y avaient jadis défendu leurs vies et leurs biens contre les rapines et les violences, ils y défendaient maintenant leurs intérêts pratiques. Chacune de ces petites sociétés constituait un organisme doué d'une vitalité propre, d'une indépendance relative, d'une administration élue; elle avait le droit de légiférer pour la collectivité, de rendre la justice dans les limites de l'activité collective; elle avait ses attributions de bienfaisance, son patrimoine et sa caisse.

Le corps de métier était la communauté des gens exerçant le même métier et acceptant sous serment les règlements du corps et l'autorité des chefs [1]. Son but étant le fonctionnement du métier, la communauté avait le droit d'exiger des artisans qui voulaient s'y consacrer l'entrée dans la collectivité. Ce n'était pas la liberté absolue des professions, mais ce n'était pas le monopole. Le monopole apparut plus tard, le jour où le groupe, devenu une aristocratie fermée, repoussa les rivaux qui ne lui plaisaient pas. Mais, en attendant, tout honnête homme avait la faculté d'exercer une profession en se conformant au droit corporatif, et si, en entrant dans la corporation, il y trouvait des statuts qui le liaient, il y trouvait aussi la certitude du travail, une protection sérieuse et sa part d'influence.

Les corporations des différents pays ne présentent que peu de variations entre elles : le *Livre des métiers* d'Étienne Boileau, les règlements des *Crafts* d'Angleterre, des *Zünften* d'Allemagne, des corps de métiers ou *Nations* de nos provinces nous ramènent toujours à un type essentiel.

L'association comprenait des maîtres, des apprentis, des compagnons ou valets.

Le maître était l'artisan arrivé à la pleine connaissance de sa profession et offrant des garanties de probité, de solvabilité et de capacité. Avant d'être reçu solennellement au grade de

(1) Howell, *The conflicts of Capital and Labour*. Londres, 1878, p. 32. — Brentano, *Zur Geschichte der englischen Gewerkvereine*. Leipzig, 1871, p. 35. — Levasseur, *Histoire des classes ouvrières*, I, p. 191.

la maîtrise, il avait beaucoup et longtemps travaillé, et le jour où, devant tous les membres du métier, il était proclamé maître[1], on avait la certitude qu'il était digne de surveiller les autres.

L'apprentissage, à son tour, était minutieusement réglé. Le maître devait prouver qu'il était en état d'entretenir un apprenti, de le garder pendant le délai légal, de le nourrir, le vêtir et le loger. Il avait à lui fournir l'instruction professionnelle et il lui était interdit d'user de mauvais traitements. L'apprenti, de son côté, était tenu à une conduite régulière, à l'obéissance et à l'assiduité dans le travail.

Après le temps d'épreuve, l'apprenti, muni d'une attestation constatant l'accomplissement de son noviciat, était solennellement reçu compagnon et, semblable au jeune Romain qui, à la fête des *Liberalia*, quittait la robe prétexte pour la toge virile, il devenait citoyen. Dès lors, membre actif de la collectivité, il y trouvait, avec des droits et des devoirs nettement définis, un travail adapté à ses moyens et souvent une situation importante.

Faut-il indiquer immédiatement les résultats de cette différence entre les conditions du travail alors et aujourd'hui? Il suffit de regarder autour de soi. Le moindre ustensile de cette époque a un cachet d'originalité qui le distingue des objets similaires de notre temps façonnés d'après un type unique. Si

[1] Les cérémonies de réception à la maîtrise sont, en ce qui concerne les boulangers de Paris, décrites en détail dans le *Livre des métiers* d'Étienne Boileau.

nous mettons à part la grande industrie de luxe, le niveau de la production a considérablement baissé. La marque personnelle de l'ouvrier disparaît. Nos artistes dédaignent le travail industriel, et quand, dans leur art, ils ne parviennent pas au premier rang, ils sont irrémédiablement perdus. Nos ouvriers, privés d'une bonne instruction technique, manquent d'initiative et de goût et restent toute leur vie dans un état d'infériorité professionnelle.

A la tête de la corporation, il y avait les chefs, doyens ou consuls, jurés, preudhommes ou eswards. C'était le germe du gouvernement démocratique.

A la base, il y avait la réunion de tous les frères, la *Morgen Sprache,* l'assemblée du métier ou de la gilde. C'était la cellule primitive du système représentatif.

Les doyens étaient élus par la collectivité des compagnons; quelquefois par les maîtres seuls. Il arrivait aussi qu'on leur adjoignît un conseil de notables, et c'était alors tout le conseil qui détenait l'autorité.

Les chefs administraient et contrôlaient le métier; ils présidaient à ses solennités; ils convoquaient les assemblées, faisaient les ordonnances, veillaient à l'exécution des règlements; ils surveillaient le travail; ils inspectaient la fabrication; ils dénonçaient les fraudes et les abus; ils commandaient la milice, ils rendaient la justice. Le droit de justice était de l'essence de toute corporation et, si les autorités publiques conservaient un contrôle sur les autorités corporatives, les membres des corporations n'en devaient pas moins être

jugés par leurs pairs. Dans tout différend, il fallait d'abord s'adresser à la justice corporative, qui jouait ainsi le rôle du juge de paix actuel et essayait de concilier les parties.

Le XIIIe siècle nous offre des exemples du caractère populaire de ces autorités et de la place qu'avaient su prendre les compagnons. On voit apparaître ceux-ci dans les conseils dirigeants, prendre part à la confection des ordonnances et à la surveillance du travail corporatif. A Ypres, en 1280, les valets sont admis avec les maîtres à l'inspection du travail. La ville est partagée en deux quartiers et dans chacun il y a, pour l'inspection, six maîtres et trois valets[1]. A Paris, à la même époque, les foulons chargeaient quatre preudhommes de la surveillance du travail; soit deux maîtres et deux valets, qui changeaient à la Noël et à la Saint-Jean. A ces dates, les preudhommes se rendaient auprès du prévôt, les maîtres désignaient deux valets et les valets deux maîtres, et le prévôt proclamait les noms proposés [2].

Quant à l'assemblée générale de la corporation, elle avait lieu toutes les semaines ou tous les trimestres, sur la convocation des doyens, à la maison du métier, qui contenait les statuts, les archives et la caisse.

La séance s'ouvrait d'après des formes sacramentelles, et les membres de la corporation y paraissaient tête nue. L'assemblée exerçait par elle-même tous les droits qu'elle ne déléguait pas à ses mandataires; elle s'occupait de l'élection

(1) MOKE, *Mœurs, usages, etc., des Belges*, II, p. 108.
(2) LEVASSEUR, I, p. 212.

de ceux-ci, leur donnait l'investiture solennelle de leur mandat, écoutait la reddition des comptes, discutait les règlements et, dans toutes les circonstances décisives, était la source suprême du pouvoir. Le moyen âge connaissait donc la souveraineté du peuple; seulement, il ne croyait pas résoudre le problème en décrétant simplement que le souverain de la terre est le genre humain; il ne concevait pas le peuple comme une grande unité sans nuances, sans divisions; il le groupait suivant ses besoins et ses intérêts, et alors, dans leur sphère restreinte, il laissait ces groupes naturels maîtres de leurs actions.

Les règlements corporatifs tendaient à assurer les intérêts du plus grand nombre. Ils s'occupaient de la valeur morale et professionnelle de l'artisan, en exigeant chez lui des conditions de probité et de bonne conduite, et en lui imposant comme garantie de capacité un apprentissage parfois fort long. Ils prescrivaient aux travailleurs des mesures d'hygiène et de propreté; ils leur faisaient comprendre l'utilité de l'appui mutuel et, quand un compagnon ne se tirait pas d'affaire tout seul, il fallait lui venir en aide, pour que le travail ne fût pas perdu.

Parfois, au XIIIe siècle, le compagnon devient l'associé du maître. A Bruges, dans la corporation des tisserands, les valets participent aux bénéfices : « Sur cinq deniers, dit l'or-« donnance, le patron en recevra trois et le valet deux [1]. »

Les règlements s'opposaient aussi aux abus de la concur-

[1] BRENTANO, livre cité, note 24, p. 293.

rence; ils recherchaient l'égalité dans le travail comme dans les frais de production. Ils empêchaient l'accaparement de la matière première par un seul, en obligeant l'acheteur à admettre l'intervention d'autres acheteurs. Ils limitaient le nombre d'apprentis et d'ouvriers qu'un patron pouvait prendre à son service et défendaient aux maîtres d'arracher des compagnons à un rival. En un mot, l'objectif est toujours le même: protéger le faible contre le fort; faire en sorte, comme le dit le *Livre des métiers,* « que li poure home puisse prendre part « avec les riches ».

Ils ne négligeaient pas les intérêts du public; ils veillaient à la qualité et au prix de la marchandise; ils s'occupaient de la solidité des instruments de travail, de la régularité dans les procédés de fabrication; ils organisaient à cet égard une véritable police industrielle, et l'on peut dire qu'ils donnaient une certaine sécurité à tout le monde : au consommateur contre la fraude et la falsification, au maître contre les excès de la concurrence, au compagnon contre les hasards de l'offre et de la demande, à l'apprenti contre sa propre inexpérience ou contre la dureté de ses chefs.

A côté d'avantages économiques, la conception corporative présentait aussi des avantages sociaux; sous son influence, la vie publique avait des racines profondes, la vie privée un cadre précis. L'homme ne se lançait pas dans l'inconnu. Il trouvait sa force en lui-même, et, dans le milieu le plus obscur, l'existence avait encore une signification pour lui.

Pénétrons un instant dans l'intimité d'une corporation.

Nous y trouvons d'abord le souci et le respect de la vie de famille et de la dignité personnelle.

Voyez la grande industrie moderne : avec ses vastes usines, son travail de jour et de nuit, la promiscuité des âges et des sexes, le prolétariat remuant et dépravé qui grouille dans tous les grands centres d'affaires, l'on ne peut pas dire, assurément, qu'elle favorise l'épanouissement des vertus privées, ou qu'elle permette de rendre le prolétaire responsable de ses vices.

Alors, il n'en était pas ainsi : l'homme travaillait chez lui, au milieu des siens, à la vue du public, pour lequel il ne pouvait pas avoir de secrets. En Allemagne comme en France, l'établi était dressé dans une chambre, près de la fenêtre, au rez-de-chaussée ; pas de fabrication clandestine ; il faut agir au grand jour. Les heures de travail sont réglementées, et le travail est interdit la nuit ; il doit cesser « à la cloche du soir », au signal donné par « le cor du guet », « aux chandelles allumées [1] ». Il y a également de nombreux chômages, car il y a de nombreuses fêtes. Il reste donc du temps pour la vie de famille et pour la vie publique, et pourtant, en général, les produits du moyen âge ont une valeur intrinsèque, une durée que ne possèdent pas nos produits, destinés avant tout à l'apparence.

La division du travail, que nous considérons comme une conquête de l'esprit nouveau, n'était pas inconnue. Elle n'avait peut-être pas ce caractère de spécialisation exagérée

[1] Brentano, livre cité, p. 52. — *Livre des métiers*, passim.

qui s'applique aux différents détails d'un même produit, emploie, par exemple, quarante métiers à la fabrication d'une montre, et diminue incontestablement la capacité individuelle en la remplaçant par l'habileté mécanique. Elle existait cependant, et s'appliquait aux différentes branches de la même industrie. Ainsi, la ville de Bruxelles, qui était réputée pour son armurerie, n'avait pas simplement des armuriers : elle possédait des fabricants de chaperons, de casques, de boucliers, de harnais, de cuirasses, d'éperons, etc.

Le travail ainsi conçu était fourni par le patron, sa famille et ses apprentis. L'apprenti faisait partie de la maison du patron, mangeait à sa table, recevait de lui, outre la direction professionnelle, l'éducation morale; s'il était actif et de bonnes mœurs, il pouvait avoir une carrière tranquille, et, quand il se mariait, compter sur l'amitié et l'appui du patron. Il n'est pas douteux qu'il n'y eût là pour l'ouvrier de sérieux éléments de dignité, et il n'est pas étonnant qu'en opposition avec le prolétariat du XIXe siècle, qui a surtout son écume, la classe travailleuse du XIIIe ait eu surtout son aristocratie.

Bien d'autres éléments, d'ailleurs, se joignaient à ceux-ci pour relever le niveau des masses. Chaque corps de métier était non seulement une division politique, judiciaire et professionnelle, mais une division militaire.

A côté de l'assemblée où les compagnons votaient et discutaient, de l'audience publique où les doyens rendaient la justice en présence de tous, la corporation avait encore sa réunion militaire, où les bourgeois, chargés de la garde et de

la défense des remparts, s'exerçaient sous les ordres de leurs capitaines. Au son de la cloche, ils se rassemblaient à la maison de la gilde, devenue ainsi leur forum, leur chambre de justice, leur arsenal, en un mot, le centre de leur activité et de leur administration.

Depuis le jour où les villes avaient cru opportun d'armer les métiers, ceux-ci constituaient les cadres des milices communales. Leur discipline sévère, la régularité de leurs convocations, la hiérarchie des anciens, des maîtres, des compagnons, des apprentis, s'exerçant les uns sous le contrôle des autres, et rappelant, avec quelque chose de plus rude, la hiérarchie des pages, des écuyers et des chevaliers; les concours de tir à l'oiseau, à l'arc, à l'arbalète, éclipsant l'éclat factice des tournois, tout cela avait fait surgir la vaillante infanterie communale. Avec moins de ressources que la noblesse, moins de temps et d'argent à consacrer au métier des armes, elle a fini par surpasser les armées féodales, et même par les vaincre. Avec un tel système militaire, la cité du moyen âge, comme Sparte ou Athènes, comme Rome jusque Marius, était la cité armée où chacun remplissait les devoirs du soldat, où aucune distinction n'existait entre la population civile et la population militaire. Le militarisme signifie, de nos jours, hostilité entre l'armée et les bourgeois; il signifiait, jadis, union virile de citoyens toujours prêts à défendre leurs libertés.

Les voilà donc, ces hommes avec leur responsabilité multiple. Dans la vie privée, ils travaillent en commun, sans

rester étrangers aux joies de la famille; dans la vie publique, ils ont tous un rôle : ils sont électeurs, juges et soldats; ils prennent part à la discussion et au contrôle des affaires; la politique, la justice, l'administration sont pour eux une notion réelle et tangible; ils acquièrent sans peine l'expérience et le jugement. Ils ont incontestablement une valeur d'ensemble supérieure à celle de l'individu moderne, qui se borne à écouter, parfois, dans les meetings, des discours de principes ou des déclamations et à déposer, à de rares intervalles, des bulletins de vote dans l'urne électorale.

Ce n'est pas tout encore. Ce local de réunion, cette maison de corporation était le centre de leur vie; pour le plus humble d'entre eux, elle symbolisait ce que la place publique était pour les Grecs et les Romains, ce que le club de Londres représente un peu de nos jours pour le grand seigneur anglais et ce que, pour le peuple, nous avons remplacé par le cabaret.

On s'y retrouvait dans toutes les circonstances; on y allait en famille; on y trouvait, en dehors du domaine politique, de nombreuses occasions de se connaître, de se revoir, de nouer des relations suivies.

La réception de l'apprenti, son affranchissement, l'élévation à la maîtrise, l'anniversaire du patron de la confrérie, étaient autant de fêtes célébrées par de joyeux repas de corps que venaient égayer des toasts et des chansons; puis, à côté de ces fêtes intimes, il y avait les fêtes publiques. Les concours de chant, les exercices militaires, le renouvellement

des saisons rassemblaient fréquemment les compagnons. C'était l'occasion de cérémonies variées : plantations d'arbres de mai, cavalcades, cortèges, ommegangs, danses en plein air. La Rome impériale avait laissé tomber dédaigneusement des plaisirs sur le petit peuple, comme d'humiliantes aumônes. Ici, les fêtes sortaient des entrailles mêmes des collectivités, rehaussant le terre-à-terre d'une vie peu confortable, faisant connaître les charmes de la sociabilité, jetant leur pittoresque et leurs brillantes couleurs sur le fond sombre des villes. Le peuple y prodiguait sa gaîté, son esprit primesautier et généreux, en même temps qu'il y dépensait sa vulgarité et sa rudesse natives.

Je suis, en effet, loin de prétendre que ces petites démocraties aient atteint la perfection, et je ne pense pas qu'un régime quelconque ait d'ailleurs jamais supprimé l'immoralité. Les époques de haute culture ont des Juvénals pour flageller la corruption, les époques moins cultivées ne les ont pas; mais c'est la seule différence : partout et toujours, il y a eu des classes qui vivent au-dessus de la moyenne région des vertus bourgeoises et les dédaignent, et des classes qui vivent au-dessous de ces mêmes vertus et les ignorent. Le moyen âge n'échappait pas à cette loi. Les artisans avaient leurs vices; chez eux, comme ailleurs, on rencontrait l'oisiveté, la grossièreté, l'inconduite. On buvait beaucoup; les ripailles étaient fréquentes; les maisons de bains servaient souvent de prétextes aux dérèglements. Mais n'oublions pas les bons côtés du régime : le moyen âge raffermissait les

liens sociaux, cimentait les amitiés et jetait, sur la trame uniforme de l'existence des petites gens, les chauds et vivifiants rayons de la fraternité.

Enfin, l'organisation des secours corporatifs mérite également notre attention. Saint Paul a dit : « Quand je parlerais toutes les langues des hommes et des anges, si je n'ai pas la charité, je ne suis qu'un airain sonore, une cymbale retentissante. » — Eh bien, les corporations avaient la charité[1].

Il y a eu, du temps de leur floraison, de terribles crises économiques et de cruelles souffrances; on peut affirmer à leur honneur qu'aux jours de prospérité, personne ne mourait de faim; elles ont été avides de plaisirs, elles ont aussi toujours été soucieuses du sort des malheureux.

Les corporations riches avaient de splendides asiles pour les vagabonds, de magnifiques hôpitaux pour les malades. Riches ou pauvres, elles avaient leurs caisses de secours, leurs institutions de bienfaisance, leurs règlements d'assistance, qui en faisaient autant de compagnies de secours mutuels et qui répandaient partout le sentiment de la solidarité. La protection réciproque était une obligation juridique consacrée par des règlements et sanctionnée par des peines. Les compagnons devaient, aux frais de la caisse commune, secourir les indigents, soigner les malades, recueillir les orphelins pauvres, leur apprendre un métier, soutenir le vieillard tombé dans la misère, fournir des secours en nature et en

(1) Consultez, pour tous les détails, Levasseur, von Maurer, Otto Gierke, Brentano, etc.

argent à la veuve du compagnon sans fortune, donner asile à l'ouvrier de passage privé de travail et l'aider à trouver une place.

Les bourses de travail réclamées de nos jours par la population ouvrière existaient d'ailleurs et facilitaient les recherches des ouvriers comme des maîtres. Dans les auberges de corporations, il y avait un tableau des demandes et des offres d'emploi.

Les frères assistaient au mariage de leurs compagnons qui le désiraient; ils avaient pour devoir de suivre le convoi funèbre du membre de la gilde; en cas d'insolvabilité du défunt, ils avaient à veiller à son inhumation et à faire célébrer pour lui, aux frais de la caisse, des funérailles aussi solennelles que celles des compagnons aisés.

Il était réservé à notre époque d'égalité à outrance de créer l'inégalité devant la mort. Nous avons des catégories d'inhumations. Il y a des funérailles de première classe avec leur appareil pompeux, avec leur cohue d'amis et d'indifférents; la vanité, le désir de se montrer y attirent même des gens qui n'ont jamais vu le défunt. Il y a des enterrements de dernière classe, où le pauvre s'en va tout seul et tombe à la fosse comme une feuille d'automne poussée par le vent. Au contraire, à cette époque de castes, d'ordres, de privilèges, la mort du dernier d'entre les humbles gardait de la dignité, parce que les obscurs compagnons de sa vie obscure étaient là, rangés autour de sa dépouille, et lui rendaient le suprême hommage.

Ce soin du pauvre, même chez les pauvres, se retrouvait jusque dans les fêtes et inspirait, par exemple, aux garçons boulangers de Fribourg, au nouvel an, le touchant usage de planter en cortège un sapin sur la place et de le couvrir de friandises pour les indigents, et tandis que les anciens secouaient les branches, les besogneux de la ville venaient ramasser ce qui tombait [1].

Chaque groupe était donc une institution de bienfaisance; chaque groupe avait son patrimoine, ses revenus; il les administrait, il les accroissait souvent, et ainsi peu à peu se multipliaient non seulement les centres de charité, mais les foyers de travail, d'activité, de richesse.

La société de cette époque offrait là encore un exemple digne de réflexion; elle avait certainement quelque chose de moins systématique, de moins abstrait que la nôtre. Nous surveillons et nous contrôlons avec une légitime rigueur les corps ecclésiastiques, nous combattons avec un légitime acharnement la mainmorte, sans arriver néanmoins à un résultat en rapport avec les efforts que nous faisons. L'Église continue à s'enrichir et la mainmorte à se développer.

La société ancienne aussi se défiait de l'avidité de l'Église et redoutait la mainmorte; on trouve en Allemagne, en Flandre, en Brabant, au XIIIe et au XIVe siècle, des ordon-

[1] Les drapiers de Paris, avant de se mettre à table le jour de la fête de la confrérie, envoyaient du pain, du vin et de la viande aux pauvres. (LEVASSEUR, I, 485.) — Les cuisiniers consacraient aux pauvres honteux de leur corporation le tiers de leurs amendes. (Id., p. 24.)

nances qui le prouvent [1], mais elle était loin de croire que tout corps propriétaire fût un danger ; elle favorisait la propriété corporative et, en agissant ainsi, elle favorisait la propriété laïque, l'épargne laïque, en même temps que l'esprit et la tradition laïques.

Il y a de nos jours de colossales fortunes individuelles et, quand leurs possesseurs sont égoïstes et thésaurisent, elles sont aussi infécondes que la mainmorte. Il y a d'épouvantables misères individuelles et il est impossible de les secourir toutes. La fortune corporative, même dans ses excès, profitait à plus de monde ; le dénuement était plus près du secours, et, au point de vue de l'ensemble des institutions, la corporation obtenait dans tous les cas un résultat salutaire : « Au milieu du grand monde banal, elle formait, comme « le dit Taine, de petits mondes originaux et distincts [2]. » On y conservait l'indépendance de la pensée et du caractère, et, au milieu du tourbillon d'une société versatile, remuante, agitée, elle fournissait des asiles paisibles, où la chaîne du progrès continuait à se dérouler à l'abri des tempêtes sociales.

On peut ajouter, dans cet ordre d'idées, que le moyen âge offrait à l'individu le milieu nécessaire dont parle Renan, entre la famille qui est trop près et la patrie qui est trop loin pour répondre à toutes les aspirations humaines. La corpo-

(1) Francfort. Ordonnances de 1318 et 1376 sur les rentes foncières, les immeubles achetés par des ecclésiastiques ; id. à Augsbourg, 1306 et 1315 ; à Ulm, 1300 ; à Munich, 1345 ; à Gand, 1275 ; en Brabant, 1292.

(2) TAINE, *Les origines de la France contemporaine. La Révolution*, p. 215.

ration fournissait un aliment à ces aspirations ; la vie et les mœurs y avaient plus de relief ; les petites gens aux prises avec le devoir de tous les jours, apprenant la morale dans les réalités et les luttes quotidiennes, réconfortés par le souffle large et puissant de la solidarité, trouvaient en eux-mêmes une énergie sereine. Quand l'homme est solitaire dans la mêlée, l'adversité et la douleur sont des dissolvants ; elles conduisent, comme de nos jours, au pessimisme. Quand, au contraire, il y a pour chacun un port de refuge, quand le vaincu de la vie peut cacher sa souffrance non pas dans l'immense foule dédaigneuse et lâche, mais dans un petit monde aimant et généreux, la lutte est moins amère, la défaite moins cruelle et le lutteur réalise la légende d'Anthée : il retrouve de nouvelles forces toutes les fois qu'il touche la terre.

Les corporations ont encore un dernier avantage sur les foules. Celles-ci ont des enthousiasmes d'enfant et des haines irréfléchies ; elles ne discernent pas toujours avec beaucoup de promptitude le bien du mal ; elles ne se gardent pas assez de leurs entraînements ; à aucune époque, il n'a été aussi facile de faire des dupes, de jeter de la poudre aux yeux ; les débâcles financières de ces dernières années en sont un frappant exemple ; l'opinion publique, cette reine du siècle, est parfois bien aveugle et parfois indignement exploitée. Mais quand elle peut se concentrer dans des groupes restreints, on l'éclaire plus facilement, elle est mieux armée contre l'intrigue, elle juge avec plus de clairvoyance, elle se trouve dans de meilleures conditions pour démasquer les charlatans

et distinguer les convictions sincères des ambitions malsaines.

Telles qu'elles étaient, ces tendances animaient de leur souffle tout ce qui vivait; elles donnaient leur indélébile empreinte aux institutions les plus puissantes comme aux plus modestes; elles parcouraient tous les rangs, depuis les plus élevés jusqu'aux plus infimes.

Quel a été le levier de la prospérité commerciale au moyen âge, sinon la Hanse? Et qu'était-ce que la Hanse, sinon la suprême expression de la vie collective, la concentration de toutes les gildes marchandes de l'Europe? Au XIVe siècle, elle forme une fédération qui comprend plus de 80 villes et étend ses factoreries de Londres à Novogorod. Elle offre alors une organisation complète : elle ne possède point cependant de constitution écrite; elle n'est fondée que sur le libre consentement des gildes et des villes; elle ne connaît d'autre moyen de discipline que l'exclusion, et si grande est la force corporative que la Hanse exerce néanmoins son ascendant sur toute l'Europe [1].

Il y avait des hanses locales avec leurs assemblées locales, leurs chefs, leurs juges (*consules mercatorum*), leurs entrepôts, leurs halles. Mais la Ligue hanséatique avait aussi ses assemblées plénières, où siégeaient, sur des convocations parties de Lübeck, les représentants de toutes les villes de la fédération; c'étaient les véritables corps représentatifs du commerce européen. Les villes obéissaient à leurs décisions; leur justice

[1] LEVASSEUR, t. I, p. 235. — VON MAURER, t. II, *passim*.

était respectée partout; ils assuraient la liberté des communications, la sécurité des entrepôts, ils armaient des vaisseaux contre la piraterie; ils augmentaient les libertés et les privilèges des marchands; de leurs délibérations locales et plénières sortaient des mesures que l'on peut considérer comme la base du droit maritime et du droit commercial de l'époque. La Ligue hanséatique était même parvenue à introduire parmi ses membres l'idée de l'arbitrage en cas de contestations entre eux. Elle en arriva ainsi à jouer un rôle politique et à intervenir, dans un sens conservateur, dans les affaires internes des villes qui lui étaient affiliées. A l'époque de la Réforme, elle est mêlée aux querelles religieuses des nations.

Au point de vue politique, d'ailleurs, l'Allemagne, au XIIIe siècle, nous donne une autre manifestation de l'esprit fédératif. La grande confédération des villes du Rhin essaye de relever l'empire allemand; de Bâle à Cologne, de Zurich à Brême, les villes s'associent « pour le bien commun des riches et des pauvres », et dans l'espoir de donner au droit public impérial la stabilité qui lui manque. Cette fédération était encore une fois un organisme complet; elle avait quatre fois par an de grandes assemblées; les délégués des villes se réunissaient à Cologne, à Mayence, à Worms, à Strasbourg; ils avaient le droit de paix et de guerre, ils exerçaient le pouvoir législatif et judiciaire; chaque ville devait respecter les décisions de la Ligue sous peine d'expulsion; chaque ville devait son contingent de soldats, de vaisseaux, de subsides en argent, et si la Ligue échoua devant l'hostilité des seigneurs

et du clergé, il n'y en a pas moins là une noble tentative à signaler [1].

Les universités, à leur tour, formaient des corporations libres, et si nous étudions l'université de Paris, qui a servi de type aux autres et notamment à celle de Prague, de Vienne et d'Heidelberg, nous verrons que son organisation n'était que la vie collective appliquée à l'étude. Qu'était-ce, en effet, que cette université de Paris, sinon des groupes de maîtres et d'écoliers constitués en dehors de toute action de l'autorité? L'ensemble des nations avec leurs *procuratores*, et des provinces avec leurs doyens, formait l'université. A sa tête se trouvait un recteur désigné par les délégués des nations. Chaque nation était une collectivité indépendante; elle votait ses impôts, nommait ses bibliothécaires, ses questeurs, ses appariteurs; elle possédait son local de réunion, sa justice, ses chefs; elle faisait ses règlements; l'assemblée générale de l'université, réunissant les recteurs, les *procuratores*, les docteurs des différentes nations, décidait toutes les questions importantes. Quand les facultés remplacèrent les nations, l'organisation resta la même : ce furent toujours des forces autonomes concentrées sous le drapeau de la science. Au XIIe siècle, elles étaient rangées, à Paris, autour d'Abélard. Au XIIIe siècle, elles avaient fait de la rue du Fouarre le centre des hautes études européennes, elles attiraient les intelligences de tous les points du monde civilisé; elles défendaient tantôt l'Aver-

(1) Otto Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, vol. I., p. 476 et suiv.

roïsme, c'est-à-dire la science, tantôt la foi, et résumaient en somme les tendances intellectuelles du siècle.

Après la science, l'art puisait dans les collectivités une sève nouvelle. Il avait habité les manoirs et les castels, mais, commençant à s'étioler dans les salles des chevaliers, au milieu des langueurs des cours d'amour, il recherchait désormais des milieux plus libres et plus virils.

Au concours de chant de la Wartbourg, les chevaliers sont éclipsés et c'est un bourgeois d'Eisenach, Heinrich von Oflerdingen, qui remporte la palme. Les élégants et nobles *Minnesängers* cèdent la place aux maîtres chanteurs pleins de gaucherie. Les gildes de sculpteurs et de peintres, les premières corporations de Saint-Luc recèlent aussi dans leurs flancs plébéiens les germes d'un art nouveau (1). Cet art n'a pas encore l'élévation et n'a plus la courtoisie; le raffinement et la perfection lui manquent. Mais il a un caractère national; il est naturel et prime-sautier. On pourrait ajouter qu'il devient parfois ce que nous appelons « voltairien », en songeant à l'énergie avec laquelle notre poème flamand *Reinaert den Vos* flagelle les mœurs des clercs et des nobles. Et n'oublions pas la floraison tardive, mais significative, de la célèbre fédération des maçons et tailleurs de pierres. Fondée en 1452, par Dotzinger, l'architecte de la cathédrale de Strasbourg, elle réunissait en une seule toutes les gildes

(1) La première corporation de peintres et de sculpteurs se constitue à Gand, sous le patronage de Saint-Luc, en 1337. (WAUTERS, *Histoire de la peinture flamande*, p. 31.)

de maçons de l'Europe et avec ses quatre loges principales, Strasbourg, Cologne, Zurich et Vienne, avec sa justice siégeant à Strasbourg, ses assemblées, sa caisse centrale, elle avait pour le peuple des artisans une influence aussi considérable que la Hanse pour le haut négoce.

La magnificence de l'architecture ogivale nous fait d'ailleurs entrevoir la puissance technique de ces groupes et nous démontre qu'ils atteignaient à la plus haute expression de l'idéal. A partir de la fin du XIVe siècle, la distinction n'était plus l'apanage du génie, elle se répandait parmi les artisans, et, si la vie des châteaux avait enfanté l'art féodal, la vie corporative exerçait désormais son action sur l'épanouissement de l'art populaire.

Nous venons de suivre la corporation sur les hauteurs de la civilisation, mais en descendant jusqu'aux couches profondes, nous verrons que là aussi une organisation existait.

Que l'on prenne les crieurs de vin de Paris, les garçons brasseurs de Hambourg, les fossoyeurs et les mendiants de Bâle, et l'on trouve chez eux des gildes, des cérémonies, des règlements, une justice, des assemblées absolument comme chez les patriciens de la Hanse ou les docteurs de l'université.

A l'extrémité de l'aristocratique Venise, à côté des nobles compagnies de la Calza, les petits pêcheurs de Mendicoli formaient une république avec un doge, douze présidents et un chancelier. L'élection du doge des pêcheurs avait lieu au

son joyeux des cloches, au milieu de la foule accourue sur les lagunes, et en grande pompe le doge des pêcheurs était présenté au doge de Venise (1).

A Hambourg, à côté des corporations les plus puissantes, les garçons brasseurs avaient une Fraternité. On en possède une ordonnance détaillée; elle prescrit quand les garçons brasseurs peuvent se réunir; elle règle leur conduite à table et après le repas; elle leur enjoint de remettre leurs couteaux en place, de s'abstenir de bruit et de querelles, de rentrer chez eux à onze heures. Elle fixe, en cas de violation de ces prescriptions, le taux des amendes; elle décrit la procédure originale qui accompagnait le jugement de ces délits. La Fraternité rendait la justice dans la salle de la maison corporative, sous la présidence du doyen. Celui-ci, armé d'un bâton, ouvrait la séance en frappant sur un tonneau; un grand silence se faisait aussitôt, les danses, la musique, les conversations cessaient; l'accusé était placé sur trois tonneaux superposés et on prononçait la sentence, qui s'appelait le *Hohe Recht* (2).

A Bâle, il y avait une Fraternité plus extraordinaire encore; elle se composait de fossoyeurs, d'écorcheurs, de vidangeurs et de mendiants. Ils avaient leur assemblée sur une petite montagne près de Bâle, nommée le Kohlenberg. C'était aussi sur le Kohlenberg, à l'ombre d'un vieux tilleul,

(1) Molmenti, *La vie privée à Venise*, p. 231.

(2) Von Maurer, *Geschichte der Städteverfassung in Deutschland*, II, 439.

qu'ils rendaient la justice. Le tribunal se composait de sept compagnons ; ils avaient la jambe droite découverte et le pied dans un seau d'eau. Quand ils prononçaient la sentence, ils renversaient le seau. Grimm raconte que cette procédure s'est perpétuée fort tard et qu'elle existait encore au XVIIe siècle (1).

Ce sont là évidemment les bizarreries, les excroissances du système ; mais elles nous font encore mieux comprendre la signification d'un monde qui n'excluait que les malfaiteurs et refoulait le prolétariat bien plus bas que ne le fait notre régime. Les masses de notre temps n'ont ordinairement que la notion de la force ; elles ont les plus dangereuses des passions, les passions sans idées ; les masses du moyen âge avaient quelque chose de plus, elles avaient la notion du droit ; elles étaient mieux ancrées dans la société ; chacun avait un théâtre plus restreint, personne n'était noyé dans la foule.

Et, qu'on le remarque bien, nous nous figurons toujours que l'individu de l'ancien régime était irrévocablement enfermé dans le cercle de fer où le hasard de sa naissance l'avait placé au début : cela est exagéré. En Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie, en France, le pauvre de bonnes mœurs pouvait devenir apprenti, compagnon, maître, doyen, arriver à la fortune, entrer dans la haute bourgeoisie et passer dans le patriciat. En Angleterre même, rien n'empêchait le vilain d'entrer dans la gilde et d'acquérir les droits de bourgeoisie. Le grand

(1) VON MAURER, *Geschichte der Städteverfassung in Deutschland*, vol. II, p. 471.

marchand frayait avec le gentilhomme campagnard, le chevalier de comté fréquentait les barons du roi, le mariage mélangeait les classes, et le souverain, en accordant le baronnage au talent, aux services rendus, contribuait de son côté à aplanir les inégalités de castes.

Ce qui est vrai, c'est qu'on éprouvait beaucoup moins que de nos jours le désir fiévreux de sortir de sa condition : chacun, dans son milieu, avait le moyen de satisfaire son ambition et de remplir sa vie; chacun s'intéressait au maintien de l'ordre social, qui lui donnait au moins une parcelle de dignité et de bonheur; chacun trouvait à sa portée des distractions en rapport avec ses goûts, des réunions cordiales, en un mot, un idéal moins élevé peut-être, mais à coup sûr plus accessible que l'idéal moderne.

Aussi, ne voyait-on pas ces efforts inouïs et ridicules des gens de condition médiocre pour paraître plus qu'ils ne sont. Certes, il y a eu au moyen âge, dans les classes riches, un luxe effréné contre lequel la démocratie a cherché à réagir par des lois somptuaires; mais il n'y avait pas la folie du faux luxe, la recherche du clinquant, des distinctions, cette grande névrose du XIXe siècle que Thackeray a ridiculisée sous le nom de snobisme et qui fait ressembler notre société à une immense troupe d'opéra, où personne n'est content, parce que chacun veut jouer le premier rôle.

En résumé, le monde était un assemblage de corporations, et chaque corporation était une force sociale. Elle répondait de l'honneur des siens, de la sincérité du travail intellectuel

ou matériel; elle exigeait le dévouement de ses membres, non pas au bien public (qui, sauf pour une petite élite de penseurs, reste toujours une abstraction), mais à l'intérêt collectif, qui était connu de tous et visible pour tous.

En échange, elle accordait, non pas des bienfaits théoriques, les droits naturels ou l'égalité, mais une protection efficace, une justice rapide et toujours contrôlée, une participation réelle aux affaires, des assemblées et des corps représentatifs, l'éducation aux novices, la protection aux faibles, la charité aux pauvres, le refuge aux orphelins, la sécurité à tous.

Au lieu de la grande flamme centrale qui brille de nos jours sans éclairer ni réchauffer la généralité, parce que les intérêts sont trop divers et les intéressés trop nombreux, il y avait une série de foyers, les uns ardents, les autres modestes, et le dernier des citoyens avait le sien et obtenait sa part de chaleur et de lumière.

CHAPITRE V

La commune du moyen âge repose sur le droit corporatif; elle le transporte dans une sphère supérieure. — Institutions corporatives communales. — Régime représentatif. — Il n'a rien de commun avec le régime actuel. — Il repose sur la représentation des forces sociales. — Il distingue la représentation de l'élection. — Il ne sacrifie pas au nombre. — Exemples : Bruxelles, Gand, Ypres, Liége, Amiens, Sommières, Londres, Augsbourg, Ulm, Florence. — Les conseillers ainsi nommés ont été des administrateurs intègres. — Les villes ont été des foyers de haute culture. — Déclin des forces corporatives au XVIe siècle. — Ce qu'il importe de retenir.

Tels sont les éléments dont la réunion a permis aux communes du moyen âge de devenir les facteurs essentiels de la civilisation et d'exercer une action directe sur la marche des affaires. En France, elles ont créé la classe moyenne. En Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie, en Angleterre, elles ont resplendi au premier plan de l'histoire et transformé la face des choses.

La commune devait l'hommage au souverain; elle avait au-dessus d'elle l'autorité publique, mais, ce rapport de dépendance une fois fixé, elle était, à son tour et dans sa sphère propre, une véritable puissance, douée de tous les attributs de la souveraineté, investie du droit de conclure des traités, d'y apposer le sceau de la ville, de se faire représenter par

des ambassadeurs; elle était aussi le siège de la politique et des arts, des sciences, du commerce et de l'industrie, absolument comme nos capitales modernes.

Pénétrons dans une de ces grandes villes du XIVe et du XVe siècle. Le pittoresque et l'animation n'y manquent pas; l'architecture répand ses broderies variées (1) sur les riches façades des édifices publics et privés, maisons communales et corporatives, halles, entrepôts, asiles, hôpitaux, églises.

Les rues sont généralement sombres et étroites; le premier étage s'avance en saillie; au-dessus des portes, il y a des emblèmes et des enseignes; aux deux bouts de la rue, l'on tend des chaînes, la nuit. Aux endroits fréquentés, il y a des crieurs qui vantent aux passants les marchandises de leurs patrons. Les habitants sont souvent groupés par nationalités ou par professions, et les jours de foire ou de marché, il y a une affluence énorme d'étrangers; les mœurs, les costumes, les idées se mélangent et l'idée du cosmopolitisme apparaît déjà.

Dans ces villes prospères, la vie mondaine est intense; elles possèdent ce que Balzac a nommé de nos jours « les grandes existences », qui se modifient peu à travers les siècles, qui se plaisent aux folles dépenses, qui déploient un luxe inouï dans le costume et la coiffure, dans les repas et les cérémonies de mariage, de baptême et d'enterrement. Aussi la question des dépenses productives et impro-

(1) Æneas Sylvius, qui écrit au XVe siècle, dit que Nuremberg est peuplée de palais.

ductives se pose comme maintenant, et les villes publient des lois somptuaires qui, sans entraver le développement des arts, essayent d'arrêter des prodigalités qu'elles jugent nuisibles aux intérêts de la démocratie.

N'oublions pas que la vie populaire est également intense; si l'on court aux plaisirs, l'on court fréquemment aux armes. Au son de la cloche, pour des motifs futiles parfois, le peuple descend sur la place publique et le sang coule à flots.

Mais quittons les mœurs et les passions; abordons le droit public, et aussitôt, à travers les faiblesses et les vices des hommes, il nous sera permis d'apprécier les qualités maîtresses du régime. Nous verrons surgir un mécanisme constitutionnel complet avec des assemblées souveraines et des autorités constituées.

Le règne du particularisme est terminé. Jusqu'alors, il y avait eu des seigneurs combattant pour les droits de la féodalité, et des clercs combattant pour les droits de l'Église. Il y aura désormais une puissance publique établie dans l'intérêt de tous, ayant en vue le bien général. Augustin Thierry a pu dire avec raison qu'il y a dans ce développement quelque chose d'analogue au mouvement qui, de nos jours, a propagé le régime constitutionnel [1]. On y rencontre les germes du droit moderne et les caractères externes de l'État moderne.

Toutefois, entre l'État actuel et cet État communal, une différence fondamentale subsiste : celui-là a pour pivot le

[1] A. Thierry, *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du tiers état*, p. 29. Bruxelles, 1853.

citoyen, et celui-ci la corporation. L'État moderne est une notion abstraite et vague ; il ne s'appuie que sur l'individu, il n'offre aucune consistance.

La commune, au contraire, a conquis sa place dans les annales de l'Europe, parce qu'elle reposait sur des institutions d'une solidité à toute épreuve. La démocratie a grandi et prospéré même au milieu des agitations, parce que, après avoir favorisé l'éclosion de ces forces, elle a su les condenser dans la puissante unité communale. La cité a pu, aux dangers qui la menaçaient, opposer son invincible cohésion, parce qu'elle s'appuyait sur des organismes, des réalités et des intérêts dont elle était la concentration et la synthèse.

La plupart des grands principes proclamés par la Révolution française existaient dans ces démocraties, mais avec quelque chose de concret, de réalisable, de pratique, que la généreuse phraséologie de 1789 ne possédait pas.

La commune connaissait la souveraineté du peuple et, sans laisser le gouvernement aux mains de la multitude incapable, elle admettait la participation de tous aux affaires publiques. Elle connaissait l'égalité devant la loi et, sans vouloir atteindre à l'égalité absolue, elle n'excluait personne du droit social. Elle comprenait la corrélation intime du droit et du devoir, et elle accordait les franchises communales à ceux qui accomplissaient les obligations communales.

Le droit public de la cité consacrait dans toute l'étendue du territoire communal la liberté individuelle, la liberté de la propriété, l'inviolabilité du domicile, le droit d'être jugé

par ses pairs, la liberté commerciale, la sécurité des routes, l'organisation et la division des services publics, le contrôle des autorités publiques.

L'autorité communale reproduisait dans le domaine public les efforts déployés par les collectivités dans le domaine privé. Elle reprenait ainsi dans une sphère supérieure la mission de protéger les masses, qui était, comme elle devrait l'être toujours, l'objectif suprême du pouvoir.

Les villes consacraient leurs soins à la charité, à l'hygiène, à la salubrité. En ce qui concerne la bienfaisance, elles continuaient l'œuvre commencée par les corporations dans la limite de leurs ressources corporatives. De là de nombreuses mesures humanitaires que nous admirons et que nous imitons parfois, mais dont l'initiative revient aux anciennes bourgeoisies municipales. C'est en Allemagne surtout que les villes importantes, telles que Augsbourg, Nuremberg, etc., s'occupaient des pauvres ; elles avaient des hospices pour les indigents, des installations pour les enfants trouvés et les orphelins, des asiles pour les ouvriers dans la détresse, des refuges pour les femmes en couches, des dépôts pour les vagabonds sans abri. Les autorités publiques ne négligeaient pas non plus le sort des « pauvres de maison », c'est-à-dire des pauvres honteux, livrés de nos jours à la charité privée ; elles leur faisaient des distributions régulières de vivres, de vêtements, d'argent.

Elles venaient surtout en aide aux malades et aux invalides ; elles subventionnaient des médecins, des pharmaciens ;

elles construisaient des hôpitaux ; elles avaient leurs établissements de bains, dont l'utilité, à cette époque de maladies contagieuses, était énorme pour la classe ouvrière.

La préoccupation du bien public avait aussi introduit dans le droit municipal le rouage, inconnu jusqu'alors, de la police. Cette notion ne peut se faire jour que lorsque l'idée de l'intérêt général est bien ancrée dans le peuple et que l'autorité est assez forte pour faire plier devant elle les intérêts particuliers. Elle apparaît dans les villes à partir du XIVe et du XVe siècle.

La police veille à la sécurité, à la salubrité des rues ; elle empêche d'y jeter des décombres, d'y laisser errer du bétail ; elle surveille les auberges et les cabarets ; elle embrasse l'ordre moral et matériel ; elle prend des précautions contre les incendies ; elle fait des ordonnances sur les bâtisses ; elle prescrit des mesures sanitaires ; elle fait des règlements sur les poids et mesures ; elle taxe les denrées alimentaires ; elle exerce, après les corporations, et au-dessus de celles-ci, un contrôle rigoureux sur la fabrication des marchandises et sur le débit des aliments, tels que le pain, la viande, le poisson, le vin et la bière. La célébrité de la bière de Bavière est peut-être due aux qualités exceptionnelles qu'a dû lui donner, à la longue, cette surveillance minutieuse. A Nuremberg, on jetait impitoyablement dans la Pegnitz toute bière de mauvaise qualité [1].

[1] Von Maurer, *Geschichte der Städteverfassung in Deutschland*, III, p. 22 et suiv.

Les règlements draconiens de cette époque sont aux antipodes de l'école du laisser-faire et du laisser-passer. Je dirai cependant, en leur faveur, que s'ils tourmentaient les falsificateurs, c'est-à-dire l'exception, c'était au profit de la majorité, c'est-à-dire du public. Et les nombreuses familles aux ressources modiques, que nous livrons tous les jours aux sophistications éhontées des denrées nécessaires, déplorent sans doute la faiblesse de l'autorité moderne vis-à-vis des marchands malhonnêtes et admettraient peut-être la sévérité des protectionnistes de l'ancien régime, qui sauvegardaient la santé et la vie des travailleurs en sauvegardant leur subsistance.

Les villes ont leur justice. Loyseau dit qu'en France il y a, à côté de la justice du roi et du seigneur, la justice des villes[1]. Cela est vrai partout : en Angleterre, en Flandre, en Allemagne, en Italie, les *probi homines*, les *schoffen*, les *vinders*, les *urtheilfinders*, les *échevins*, les *capitouls*, les *jurati* rendaient la justice en présence de la foule. Ils étaient présidés, tantôt par un magistrat communal, tantôt par un agent du souverain. Cette justice propre, qui faisait de la ville une véritable immunité, *eene stede van wet*, une ville à loix, était le privilège dont les communes étaient le plus jalouses. Parfois il leur donnait une compétence très étendue; en général, il s'exerçait cependant surtout en matière criminelle. Et comme chaque collectivité était déjà par elle-même une justice locale et qu'au-dessus de toutes ces petites jus-

(1) Loyseau, *Traité des seigneuries*, chap. XVI, § 1.

tices collectives il y avait encore les justices communales, on peut dire que le peuple participait effectivement à la vie judiciaire et que, si l'on ne connaissait pas le bienfait si nécessaire d'une législation et d'une procédure uniforme, on connaissait cet autre bienfait : la diffusion du sentiment du droit dans toutes les classes de la population.

Les villes avaient encore leurs milices, leurs finances publiques, leur comptabilité régulière, leur dette inscrite, leur système complet d'impôts; elles formaient en réalité une administration dotée de tous les rouages nécessaires à une civilisation complexe [1].

Dans l'ordre politique proprement dit, le régime communal a sa marque spéciale dans l'histoire des institutions de l'Europe. Il a réalisé aussi complètement que possible le principe de la fédération et de la représentation des grands intérêts sociaux; il lui a fait produire tous les résultats que l'on pouvait en attendre.

Chaque ville a suivi sa voie et a eu son mode de croissance : tantôt, à Venise, la constitution est patricienne; tantôt, à Gand, elle est plébéienne; tantôt, à Londres, elle est aux mains de la bourgeoisie marchande, tantôt à Strasbourg ou Nuremberg, il y a compromis entre les hautes classes et le peuple. Mais, malgré cette liberté d'essor que le droit du moyen âge laisse à chaque organisme, malgré les divergences d'application et

[1] STUBBS, *Constitutional History*, vol. I, p. 700. — VON MAURER, *Städteverfassung*, III, p. 570 et suiv.

les fluctuations des partis, l'on peut toujours ramener les types multiples des corps constitués à des caractères communs : partout, la représentation est basée, non sur des volontés individuelles, mais sur des volontés collectives; partout, il s'agit d'assurer la manifestation des volontés collectives et d'asseoir le régime représentatif sur le groupement des intérêts.

Et ce qui, pour nous, semble une difficulté insoluble, était alors la chose la plus naturelle et la plus simple du monde, grâce à la façon dont on concevait et le corps social, et l'autorité dirigeante.

Quant au corps social, il ne se composait que de collectivités. Elles étaient là; la loi politique n'avait pas à les créer artificiellement; elle les trouvait et reconnaissait leur existence de fait. C'était uniquement comme membre d'une corporation que le citoyen était un être politique; c'était uniquement dans la corporation qu'il recevait son droit politique, et, s'il voulait prendre part à la vie politique, il devait entrer dans une corporation.

Ainsi, comme il n'existait pas d'individualités isolées et que toute la vie était collective, le droit politique n'était refusé à personne.

A cet égard, d'ailleurs, le moyen âge connaissait deux sortes de groupements :

Ou bien, comme à Strasbourg, le patriciat se maintient comme corps politique à côté de la plèbe, et alors il y a dans la bourgeoisie urbaine deux subdivisions : les nobles ont leurs

lignages, le peuple ses corps de métiers; les gildes des grands comme celles des petits comptent dans le droit électoral et, suivant que les unes ou les autres ont la majorité, le gouvernement est aristocratique ou populaire;

Ou bien, comme à Gand, le patriciat est vaincu; il n'y a plus qu'une seule division; toute la bourgeoisie est groupée en corps de métiers; et le noble qui veut voter est tenu, comme l'artisan, de faire partie d'un corps de métier.

Tel est aussi le système qui, depuis Édouard II, triomphe à Londres. Tous les citoyens de Londres doivent s'inscrire dans les corps de métiers. Seulement les riches marchands, s'étant mis d'accord pour choisir leurs groupes, formèrent douze grandes corporations qui conservèrent la prépondérance politique. Aujourd'hui encore, ce sont les douze corporations privilégiées qui choisissent le lord-maire.

Quoi qu'il en soit des hasards de la lutte, que nous assistions à la victoire des patriciens, des marchands ou des artisans, l'on aperçoit toujours distinctement des groupes dans la population, et il est facile de leur ouvrir à tous l'arène politique.

En ce qui concerne l'autorité, le procédé est tout aussi sincère.

Il eût été impossible de représenter par un pouvoir unique les facteurs multiples dont se composait la démocratie des villes; aussi multipliait-on les corps constitués. En général, on trouvait au sommet les chefs de la ville, le magistrat, le maire, le bourgmestre, l'*Obermeister*. Presque toujours il

y en avait deux, l'un représentant les lignages, l'autre les métiers. A leurs côtés, pour régler avec eux les affaires courantes et constituer avec eux le pouvoir exécutif, siégeait un collège, nommé le petit conseil, l'échevinage, les seigneurs, le magistrat, la loi, l'*Enge Rath*, le *Kleine Raed*; en Angleterre le corps des *Aldermen*. Ce conseil émanait plus particulièrement des hautes classes.

Pour contrôler le pouvoir exécutif et délibérer avec lui dans les circonstances graves, il y avait un corps représentatif, collège populaire, grand conseil, *Grosse Rath*, *Brede Raed*, *Counsel*, émanant plus directement des masses.

A la base enfin, se trouvait la population tout entière, groupée par lignages, gildes, corporations, fraternités, confréries, ayant à leur tête leurs doyens, leurs maîtres, leurs jurés, etc.

Les autorités constituées reproduisaient, aussi exactement que possible, cette société puissante; elles s'emboîtaient les unes dans les autres en cercles concentriques, qui allaient en s'élargissant de la cime à la base de la pyramide. « Le magistrat, dit Otto Gierke[1], est la pointe qui donne la direction, les corporations sont les assises qui donnent la solidité et la consistance, les collèges sont les intermédiaires qui relient le peuple au pouvoir. »

Mais la caractéristique du système ancien n'est pas seulement dans la cohésion intime des autorités et des gouvernés; elle est aussi dans le mode de nomination des autorités.

[1] Otto Gierke, vol. II, p. 805.

Nous devons ici faire abstraction complète de nos habitudes politiques modernes.

Chez nous, la représentation et l'élection sont des notions identiques, nous les confondons à dessein ; nous ne concevons même plus l'une sans l'autre, et nous n'admettons pas qu'un citoyen puisse représenter d'autres citoyens s'il n'est pas leur élu.

En théorie, ces deux notions de la représentation et de l'élection sont cependant absolument distinctes ; on peut, avec l'élection directe, avoir des mandataires qui ne représentent nullement l'opinion de tous les votants. On peut, avec la représentation des collectivités d'intérêt, obtenir un corps représentatif sincère et fidèle, bien que peu d'électeurs aient participé au vote.

Le mandataire élu par ses concitoyens à la majorité des voix, sur une question de principe, ne représente ni la minorité, ni toutes les nuances de la majorité ; rien ne garantit qu'il a bien compris ou qu'il ne trahira pas les vœux de ses électeurs. Le délégué d'un groupe, qu'il soit élu ou qu'il doive son mandat à l'ancienneté, au sort, à sa fonction, à ses capacités, à sa situation prédominante, etc., a non seulement les convictions, mais les intérêts de son groupe, et il ne cesse d'être d'accord avec ses mandants qu'en se trahissant lui-même.

Notre siècle a vu bien des révolutions et des coups d'État ; il a vu plus d'un député du peuple se vendre au pouvoir, plus d'un élu oublier les grands intérêts publics pour la recherche

d'une vaine popularité; plus d'un aventurier se retourner contre ses électeurs. Au XIIIe, au XIVe et au XVe siècle, il y a dans les communes d'ardentes luttes d'intérêts; il n'y a pas d'élus abusant de leur pouvoir au détriment de ceux qui le leur ont confié.

C'est que précisément la démocratie des villes accordait plus d'importance au principe de la représentation qu'au principe de l'élection; elle se lançait hardiment en avant quand il s'agissait d'obtenir la représentation d'un grand intérêt méconnu; il lui était indifférent qu'il y eût beaucoup ou peu d'électeurs. Elle cherchait même à éviter dans les élections la mobilité des mouvements populaires.

La démocratie ne sacrifiait donc pas au Nombre, cette fragile idole du XIXe siècle; pour connaître la volonté populaire, elle ne tentait pas l'impossible, elle ne disait pas à des milliers d'individus : Votez pêle-mêle; que le hasard, que l'intrigue, que la corruption décident du résultat; fournissez-nous seulement un chiffre : celui de la majorité.

Non! elle s'adressait aux organismes, aux groupes et elle leur disait : Fournissez-nous des représentants. Que ce soit par le suffrage universel direct ou à deux degrés; que ce soit par le suffrage restreint, par le sort ou par le privilège attaché dans un groupe à telle ou telle fonction corporative, peu importe. L'élection est l'accessoire; l'essentiel, c'est la représentation. Nous désirons avant toute chose que cette représentation soit effective et que les corps constitués soient reliés aux corps représentés par des

attaches solides. Et de cette façon, la souveraineté populaire, n'étant pas réduite en poussière, n'était pas un mot vide de sens.

Pour bien comprendre le mécanisme, il est nécessaire d'en avoir quelques exemples sous les yeux. Les combinaisons sont innombrables; elles sont parfois compliquées, elles arrivent presque toujours à leur but : elles ne donnent pas le gouvernement à une seule classe ou à un seul parti, elles y intéressent l'ensemble de la population, sans consacrer la domination des masses.

A Bruxelles [1], les sept lignages sont d'abord seuls en possession du pouvoir et font seuls les élections. Dans chaque lignage, les électeurs sont tirés au sort, et l'on forme ainsi trois groupes de quatre électeurs chacun, qui se retirent dans un lieu isolé et choisissent pour leur lignage trois candidats à l'échevinat. Les sept lignages ont donc une liste de vingt et un candidats qu'ils présentent au souverain le jour de Saint-Jean, et le souverain prend dans cette liste sept personnes qui deviennent les échevins des lignages.

Mais, en 1421, les métiers sont vainqueurs. Il y a à cette époque environ une quarantaine de métiers, ayant chacun à sa tête quatre jurés effectifs et un conseil des anciens. Ces métiers font immédiatement preuve d'un grand esprit de modération; ils n'accaparent pas le pouvoir; ils se forment en neuf corps, *de negen natien*, et les neuf nations partagent, dès ce moment, l'autorité avec le patriciat, de la façon suivante :

(1) Wouters, *Histoire de Bruxelles*, p. 156 et 210.

Le corps communal se compose de trois membres.

Le premier membre, le petit conseil, la loi, le magistrat, comprend deux bourgmestres, quatre receveurs qui gèrent les revenus communaux, et treize conseillers ou *raedtsmannen;* c'est-à-dire que le conseil dirigeant de Bruxelles compte dix-neuf personnes. Un des bourgmestres et deux des receveurs sont les élus des lignages; l'autre bougmestre et les deux autres receveurs sont choisis par les métiers. Quant aux conseillers, il y en a sept des lignages et six des métiers.

Les représentants des lignages sont choisis d'après l'ancien procédé; quant au bourgmestre, aux deux receveurs et aux six conseillers plébéiens, ils sont choisis sur une liste de vingt-sept candidats formée par les neuf nations; chaque nation choisissant dans son sein trois candidats.

Le second membre de la ville ou large conseil, *Wyden Raedt,* est la réunion de tous les échevins, receveurs, doyens, jurés et conseillers sortis de charge.

Le troisième membre, enfin, est l'assemblée des jurés des nations encore en fonctions et des centeniers ou chefs de quartiers de la ville. Le conseil dirigeant les consultait dans les affaires graves, où il fallait une manifestation de la volonté populaire. D'ailleurs, dans les cas extrêmes, les bourgmestres et les *raedtsmannen* pouvaient même convoquer le peuple des métiers tout entier [1].

A Gand, à l'époque d'Artevelde, nous trouvons également les trois membres du magistrat, qui correspondent aux

[1] WOUTERS, *Histoire de Bruxelles,* p. 211.

poorters ou grands bourgeois, aux tisserands et aux 52 petits métiers. Chacun de ces trois membres choisit des représentants dont la réunion constitue le corps communal ou la grande commune de Gand (1).

A Ypres, la grande communauté est la concentration de six collèges. Il y a d'abord, le magistrat composé de treize échevins, treize conseillers et le président. Il y a ensuite un conseil, composé de vingt-sept propriétaires et notables. Il y a enfin quatre collèges, qui émanent plus particulièrement des corps de métiers (2). Cet ensemble est la reproduction fidèle des éléments essentiels de la population, qui participe ainsi au gouvernement de la cité.

A Liége, à partir de la paix d'Angleur jusqu'en 1384, les petits et les grands se partagent le pouvoir. Les lignages nomment l'un des maîtres de la ville et la moitié des jurés; les métiers l'autre maître et le reste des jurés (3).

A Amiens, en 1345, les doyens des corporations nommaient douze échevins qui s'en adjoignaient douze autres. Ces vingt-quatre échevins choisissaient ensuite entre eux trois candidats et les présentaient à leur tour aux doyens, qui désignaient parmi ces trois personnes le maire de la commune (4).

A Sommières, en Languedoc, la ville était divisée d'après les métiers en quatre quartiers et avait trente-deux magistrats, quatre magistrats supérieurs, seize conseillers et douze

(1) Poulet, *Histoire politique interne de la Belgique*, p. 431.
(2) Vanderkindere, *Le siècle des Artevelde*, p. 168.
(3) Poulet, *Histoire politique interne de la Belgique*, p. 434.
(4) Levasseur, *Histoire des classes ouvrières*, I, p. 182.

notables, tous élus pour un an. Les magistrats supérieurs et les conseillers choisissaient les notables et parmi les notables ont tirait au sort, pour l'année nouvelle, les quatre magistrats suprêmes (1).

A Rouen, les délégués des seize quartiers de la ville s'unissaient aux membres du conseil pour nommer les nouveaux conseils.

A Bourges, les trente-deux délégués des quartiers s'unissaient à l'échevinage.

A Puy, à Montpellier, le système reposait sur le tirage au sort (2), ce qui calmait les ambitions locales.

A Londres, l'autorité se partageait entre le maire, les *Aldermen* et le conseil communal. Le maire était désigné par les gildes privilégiées et le conseil communal. Les *Aldermen* étaient nommés à vie par les citoyens des quartiers de Londres, et les conseillers étaient élus annuellement à raison de quatre par quartier; la plupart du temps aussi, les corporations marchandes les désignaient. Tel était au moins l'état de choses qui, après de longues luttes, existait vers le règne d'Édouard IV (3).

A Augsbourg, au XIVe siècle, la population était divisée en lignages d'une part et en dix-huit métiers de l'autre. A la tête de la ville, deux bourgmestres, un patricien et un plébéien représentaient l'union des deux partis qui avaient été en lutte.

(1) Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. IV, p. 63.
(2) Babeau, *La ville sous l'ancien régime*, p. 58 et suiv.
(3) Stubbs, *Constitutional History*, III, p. 622.

A leurs côtés, siégeait un petit conseil de quarante-quatre conseillers; quinze de ces conseillers étaient choisis par les lignages et vingt-neuf par les métiers.

Le grand conseil, à son tour, comprenait, outre les quarante-quatre membres du petit conseil, douze notables de chacun des dix-huit métiers et douze patriciens, soit, en tout, deux cent soixante-douze mandataires, qui représentaient évidemment tous les intérêts de cette population de 80,000 âmes [1], et qui, consultés dans les circonstances décisives, apportaient une grande force aux décisions du Magistrat.

A Ulm, en vertu de la charte de 1345, la communauté, qui renfermait des lignages et dix-sept métiers, était représentée, au petit conseil, par trente-deux personnes; soit quatorze conseillers patriciens et dix-sept doyens des métiers, et, au large conseil, par quarante personnes : dix représentants des lignages et trente des métiers [2].

A Florence, en 1323, les magistrats de la seigneurie étaient désignés par le sort.

Cinq corps indépendants, représentant chacun une des forces de la cité, concouraient à former d'abord la liste des éligibles.

C'étaient les prieurs ou doyens des grandes corporations; les gonfaloniers ou chefs de la milice; les capitaines du parti guelfe; les juges du commerce, au nom des marchands; les consuls des métiers, au nom de l'industrie. Ces cinq groupes

(1) Von Maurer, *Städteverfassung*, II, p. 563.
(2) Id., ibid., p. 565.

présentaient leur liste à la *Balie,* pouvoir composé des magistrats en fonctions et de trente-six délégués des six quartiers de Florence; la *Balie* revisait la liste et opérait le classement des candidats pour le tirage au sort (1).

Je pourrais multiplier ces exemples à l'infini et indiquer encore bien d'autres variétés. Parfois, comme à Cologne en 1396, les collèges se complétaient par cooptation; parfois encore, le petit conseil élisait le large conseil ou était choisi par ce dernier (2); parfois, comme à Montdidier, Abbeville, Chartres, Grenoble, le conseil proposait des candidats au peuple (3), mais toujours l'idéal de ces démocraties si dissemblables était, non pas l'élection, mais la représentation.

C'était l'antithèse du despotisme féodal avec son échelle hiérarchique. C'était aussi l'antithèse du parlementarisme moderne avec sa centralisation abstraite. Nous avons encore dans nos villes le magistrat, le collège et le conseil, mais ils ne représentent plus des intérêts et ne concentrent plus des organismes sociaux; ils représentent la majorité contre la minorité. Quand cette majorité n'est que de quelques voix, c'est là une pure fiction; quand elle est considérable, c'est un danger. Car la majorité devient tyranique, la minorité devient factieuse. Il n'y a plus en présence que le parti du pouvoir et le parti de l'opposition, et tous les deux en arrivent à être

(1) Sismonde de Sismondi, *Histoire de la renaissance de la liberté en Italie*, p. 126.

(2) Von Maurer, *passim.*

(3) Babeau, *La ville sous l'ancien régime*, p. 58.

systématiques, l'un dans l'éloge et l'autre dans le blâme. Au contraire, dans les anciens conseils, nous voyons certainement éclater des conflits d'intérêts, mais ces conflits trouvent leur conciliation dans l'idée supérieure, toujours présente et toujours visible, de l'intérêt corporatif.

Les conseillers ainsi nommés étaient fréquemment renouvelés, et l'exercice du pouvoir ne durait pas assez longtemps pour produire des personnalités hors ligne. Mais si, parmi ces innombrables fonctionnaires qui, pendant des siècles, se sont succédé à la tête des cités, l'on ne rencontre pas beaucoup d'hommes politiques à hautes visées ou de tribuns éloquents, on rencontre beaucoup d'administrateurs intègres et courageux; on ne pourrait leur attribuer des harangues enflammées ou des programmes électoraux; ils ont accompli leur œuvre modestement, sans bruit, sans forfanterie, sans défaillances, au milieu d'obstacles toujours renaissants, avec une fermeté inébranlable. Ce ne sont pas des génies étincelants, ce sont des gérants honnêtes; ils ne se courbaient devant personne; ils avaient, à un haut degré, le sentiment de la dignité communale, la conscience d'avoir à veiller aux intérêts du plus grand nombre et au bien-être des foules.

N'oublions pas non plus qu'ils ont souvent su résister à la théocratie et que, sous leur direction, en Allemagne notamment, les villes sont devenues des foyers de cette culture intellectuelle que nous appelons, de nos jours, culture libérale.

Les villes allemandes accueillaient la Réforme; dans une ville de second ordre comme Magdebourg, les Augustins tonnaient contre l'immoralité des moines, et Luther, enfant, assistait aux prédications passionnées d'Andréas Prolès, dévoilant les abus de l'Église.

Les villes allemandes, avant que les ambitions des princes et des évêques vinssent exciter le fanatisme religieux, avaient fait passer dans le droit municipal un souffle de tolérance. Les juifs, attirés par les marchés et la liberté commerciale, s'étaient établis dans les riches cités et y vivaient plus tranquilles que dans certaines parties de l'Europe du XIXe siècle. A Mayence, à Cologne, à Trêves, à Francfort, à Worms, à Speyer, à Ulm, à Augsbourg, à Ratisbonne, à Vienne, à Prague, ils jouissaient, sinon de l'émancipation politique, au moins de l'égalité devant la loi, attendu qu'ils avaient, comme tout autre groupe, le droit de se constituer en corporation et le bénéfice de toutes les garanties corporatives ordinaires. Ils administraient leurs affaires à leur guise, avec des chefs élus par eux; ils avaient leurs juges et leur législation nationale; ils avaient leur synagogue, leur école, leur cimetière, leur hôpital, leur maison de réunion, leur maison de bains, leur salle de fêtes. Ils payaient des taxes assez fortes, mais, en somme, ils étaient traités suivant le droit corporatif.

C'était aussi dans les villes allemandes et en Flandre que naissaient parfois des luttes entre l'école publique et l'école catholique. A Magdebourg, à Lubeck, à Breslau, à Leipzig,

à Gand, notamment, on voit des écoles fondées en dehors de l'action de l'Église, dirigées par des maîtres payés sur les fonds de la caisse communale et obligées de soutenir, à ce propos la guerre, contre le clergé ([1]).

Je viens d'indiquer toutes les promesses de ces temps méconnus, toutes les espérances que les hommes pouvaient alors concevoir. Je n'ai pas besoin d'ajouter qu'elles furent déçues et qu'au XVIe siècle déjà le déclin avait commencé partout.

Au milieu des forces nouvelles qui entraient en scène, les libres bourgeoisies n'avaient plus de rôle à jouer ; elles perdaient leurs qualités viriles et accentuaient leurs défauts. Assurément, les causes de décadence ne manquaient pas ; des orages fréquents secouaient les communes ; la vie manquait de repos, et la liberté de calme ; ensuite, si le groupement des intérêts était un bien, le morcellement exagéré était un mal, et ce mal a rapidement pris un caractère aigu ; la démocratie s'est fractionnée en coteries rivales, et leurs luttes sanglantes, leurs rivalités et leurs haines ont perdu ces libres et fières institutions. Au XVIIIe siècle, la chute était complète, et du rayonnement superbe des libertés publiques il ne restait plus que des cendres.

En Allemagne, les cités, qui avaient resplendi d'un incomparable éclat et dont Æneas Sylvius avait pu dire « qu'aucun peuple d'Europe n'avait de villes plus agréables et plus élé-

([1]) Von Maurer, *Geschichte der Städteverfassung in Deutschland*, vol. IV, *passim*.

gantes », étaient descendues au rang de petites résidences princières, où des potentats minuscules jouaient au Louis XIV et, entourés de chapelains, de confesseurs et de bureaucrates, faisaient connaître aux enfants des communiers les hontes du servilisme.

En France, où chaque fois que la démocratie avait vaincu, c'était par la fédération, on ne parvenait plus, d'après Turgot, à réunir dix hommes dans un but commun, et le pays entier était aux mains de quelques intendants (1).

En Angleterre, les corporations étaient désormais, selon l'expression de lord Bacon, « des associations pour le mal (2) ».

Partout, elles étaient devenues des nids de privilèges, partout elles luttaient, non plus pour la conquête de libertés nouvelles, mais pour des questions d'étiquette, de préséance ou pour des droits ridicules.

A Paris, le parlement avait à juger le fameux procès des charcutiers et des pâtissiers, et à décider lequel des deux métiers avait le monopole de la fabrication des pâtés de foie gras (3).

Partout, les longueurs de l'apprentissage, l'obligation des voyages d'épreuve, les difficultés de l'accès à la maîtrise, les mesures fiscales dirigées contre les petits, les excès de la réglementation, l'influence grandissante de la routine, l'hostilité à l'égard de toute initiative, l'étroitesse, les mœurs étri-

(1) Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, p. 54.

(2) Brentano, *Zur geschichte der Englischen gewerkvereine*, p. 71.

(3) Voir d'autres exemples dans Levasseur : *Histoire des classes ouvrières*, t. II, p. 81 et suiv.

quées, les tendances despotiques des corporations, tout cela rendait la situation insoutenable et l'explosion de 1789 nécessaire.

Il y aurait donc de l'ingratitude à médire d'une révolution qui nous a fait ce que nous sommes, mais aussi à méconnaître les mérites de l'ancienne démocratie.

Au milieu de leurs souffrances et de leurs combats, les forces populaires l'avaient enfantée. Au XVIIIe siècle, elles la renièrent et, apercevant le squelette décharné d'un monde jadis plein de vie, elles oublièrent qu'il avait eu ses jours de jeunesse et de fécondité.

Pourtant, c'est au sein de la commune du moyen âge que, pour la première fois dans l'Europe civilisée, le droit, la liberté, la science et l'art ont déployé largement leurs grandes ailes tutélaires; c'est sous l'égide des vieux règlements tant décriés que les petits ont redressé la tête, ont lentement grandi et ont fini par constituer la classe moyenne, dont l'intervention a transformé le monde.

A la bataille de Bouvines, les bourgeois des corporations couvraient Philippe-Auguste de leurs corps; plus tard, ils s'élançaient sur la route de Monthléry pour protéger saint Louis enfant. Après le désastre de Poitiers, ils relevaient les rênes du gouvernement, abandonnées par la royauté éperdue; pendant des siècles, ils ont fourni à la France des légistes et des hommes d'État.

Les gildes peuvent s'attribuer la naissance de la bourgeoisie ouverte, à laquelle l'Angleterre est redevable de sa

force, et la Flandre de sa prospérité. Ce sont elles qui, en Allemagne, dans l'écroulement de la féodalité, conservaient l'unité du sentiment national.

Partout, elles ont été le foyer de l'éducation politique, la grande école de la vie. On devenait un homme, non pas à la cour du roi, du seigneur ou de l'évêque, mais dans la saine atmosphère de la libre commune.

Sachons nous en souvenir. Sachons, à travers les défauts, reconnaître la grandeur d'une société qui a donné une âme au chaos, un cœur à l'histoire, et qui, avec un peu de poussière humaine, avait créé des mondes pleins de souffle et de puissance.

Le moyen âge mérite notre respect, n'eût-il laissé que le souvenir de ces associations, où les derniers étaient quelque chose, tout en restant dans leur condition; n'eût-il produit que ces fraternités infimes, où les déshérités de la terre eux-mêmes se rattachaient à l'idéal et à la vie par la pratique du droit, de la justice et de la charité.

Il mérite notre sympathie pour avoir démontré que l'autorité peut remplir sa mission sans détruire la démocratie, et que le peuple peut avoir sa part d'influence sans étouffer l'autorité sous les passions de la multitude.

CHAPITRE VI

Le régime parlementaire. — Les assemblées nationales transportent le système représentatif de la sphère de la cité dans la sphère de la nation. — Les assemblées restent une fédération d'intérêts sociaux. — La conception actuelle de la souveraineté populaire n'a jamais existé. — Coup d'œil sur la démocratie à Athènes. — Coup d'œil sur la démocratie à Rome. — Elles ne consacrent pas le règne du nombre.

Nous venons de constater la fécondité de la commune. Elle a fait de l'humus des couches inférieures un tout organique; elle a fait de la bourgeoisie un élément assez fort pour vaincre la féodalité.

Ce n'était pas encore suffisant. L'horizon des bourgeoisies était restreint; il s'arrêtait aux limites du territoire. Une tentative supérieure d'organisation politique était nécessaire pour réaliser dans une sphère agrandie ce que la cité avait fait dans son domaine, c'est-à-dire pour rapprocher les divers facteurs de la civilisation européenne et établir l'harmonie entre les hommes libres, les seigneurs, les clercs et le souverain.

Telle fut la mission des corps représentatifs, les Parlements d'Angleterre, les États généraux de France, les Landstände d'Allemagne, les Cortès d'Espagne.

A peine les villes furent-elles émancipées et les bourgeois

comptèrent-ils pour quelque chose dans le droit public, que les assemblées nationales existèrent. Elles furent dans l'État, comme les conseils d'échevins dans les communes, une fédération de grands intérêts sociaux, une concentration d'éléments locaux et d'éléments politiques.

Si la perfection du régime représentatif est un corps qui représente le pays dans ses éléments essentiels, où chaque classe sociale est admise au partage et au contrôle du pouvoir, où l'équilibre résulte de la combinaison de ces forces, et où, enfin, celles-ci coexistent sans se détruire, les assemblées de l'ancien régime n'ont pas atteint le but, mais ont déployé de sérieux efforts pour s'en rapprocher. Comme elles avaient une claire intuition de leur mission suprême, une grande sincérité dans le choix des moyens, leurs efforts n'ont pas été vains; et il y a, entre ces assemblées et les nôtres, la distance énorme d'une émanation spontanée de la conscience humaine à un produit artificiel de l'esprit spéculatif.

Le monde est, au régime parlementaire, devenu le procédé unique de gouvernement. Nous n'en concevons plus d'autre, et pourtant, tel que nous le pratiquons, il est un fait nouveau dans l'histoire de la démocratie. Nous cherchons désormais à représenter les volontés individuelles et nous avons pour ambition de les représenter toutes. Nous n'y arriverons jamais et nous poursuivons une décevante chimère.

Dans les pays de suffrage restreint, la démocratie réclame le suffrage universel, convaincue qu'elle y trouvera la réalisation de tous ses vœux; mais dans les pays de suffrage uni-

versel, elle a le même désir vague de changement, la même horreur de la stabilité. Partout les hommes sont en proie aux mêmes mécontentements, recherchent avec la même frénésie une sorte d'idéal confus et insaisissable, et beaucoup de bons esprits en arrivent à penser que le parlementarisme, ayant donné ce qu'il pouvait, est une forme épuisée.

La vérité, c'est que le parlementarisme moderne est mal conçu; il correspond bien plus à des notions métaphysiques qu'à la réalité, et, dans la longue succession des institutions politiques, il est une apparition isolée.

L'antiquité et le moyen âge n'ont rien connu de semblable.

Je n'ai pas besoin, assurément, de rappeler que la Grèce et Rome n'ont pas possédé le régime représentatif, mais il peut être utile de rappeler que l'antiquité comprenait autrement que nous la souveraineté populaire.

On se plaît assez généralement à considérer Athènes comme le type d'une démocratie parfaite, exerçant la souveraineté directement, sans mandataires, au moyen des assemblées.

Pendant toute la durée de la démocratie athénienne, c'est, il est vrai, à l'Agora et au Pnyx, au milieu des édifices publics, au centre des affaires, que la vie publique se concentra. L'assemblée politique fut l'autorité suprême et le meeting devint le moyen normal de gouvernement.

Cependant, le principe en vertu duquel le peuple gouvernait ne signifiait nullement que la masse dirigeât l'État.

D'abord, la liberté individuelle n'existait pas et une élite de citoyens se consacrait à la chose publique, parce que les sueurs d'un demi-million d'esclaves faisaient des loisirs aux privilégiés. Ensuite, même parmi les hommes libres, une sélection se produisait encore. Il y avait ceux que l'indifférence éloignait des affaires et ceux qui, devant travailler pour vivre, étaient retenus aux champs ou à la maison.

Imaginez d'ailleurs la vie d'un Athénien qui a le désir et les moyens de jouer un rôle : il se doit aux assemblées locales de son *dème* et de sa tribu, il y accepte des fonctions judiciaires; il assiste aux réunions de l'Agora, il suit les discussions, il prend part aux délibérations; s'il n'a pas lui-même l'éloquence en partage, il écoute les grands orateurs. Il siège comme héliaste; il rend les sentences dans les tribunaux populaires; il remplit au sénat les fonctions de prytane; il y examine les affaires législatives et administratives. En un mot, chaque jour a sa besogne, et le citoyen sans fortune n'a pas le temps de s'occuper des intérêts généraux.

La politique était donc le monopole d'une minorité. Pour attirer les classes laborieuses à l'assemblée, on accorda des jetons de présence de quarante-cinq centimes et on renforça ainsi l'élément populaire, mais jamais le peuple ne s'est réuni en force sur la place publique [1].

Boeckh croit que dans les circonstances les plus graves il n'y a jamais eu huit mille citoyens à l'assemblée et, d'après Perrot, il y en aurait eu parfois quelques centaines,

[1] Perrot, *Essai sur le droit public à Athènes*. Paris, 1869, p. 46.

le plus ordinairement deux mille, comme dans les grands meetings de l'Association libérale de Bruxelles [1].

Il y avait, en outre, des digues contre les empiètements de la multitude et, le frein le plus puissant, c'était le tempérament artistique de la population. Le sens de l'art et du goût a été le grand modérateur des passions athéniennes, comme le sens du droit a été le grand modérateur des passions romaines.

On ne se ferait pas une idée bien nette d'une réunion politique à Athènes en écoutant un meeting de New-York, Londres, Belleville ou Bruxelles. Les plus violents des auditeurs assis au Pnyx étaient des raffinés amoureux de l'élégance et de la clarté; il fallait un certain talent pour paraître à la tribune et s'y faire écouter. L'influence politique appartient donc à quelques orateurs, et la direction des affaires va par une pente naturelle à une oligarchie de l'intelligence qui agit sous le contrôle de la foule, mais commence par la subjuguer.

A côté de ce frein tout moral, il y a un frein légal, la dokimasie, qui écarte de la tribune les gens tarés, en vertu de l'idée fort sage que, pour pratiquer les affaires publiques, il faut d'abord pratiquer les vertus privées.

Les Athéniens prenaient encore des précautions contre un autre abus : ils ne voulaient pas que dans l'assemblée on pût faire à tout propos n'importe quelle proposition. On ne pouvait présenter de projets de lois qu'une fois par an, le onzième jour de la première Prytanie; tout projet était

[1] Perrot, *Essai sur le droit public à Athènes*, p. 49.

d'abord étudié par le Sénat, qui seul préparait les décrets et en autorisait la discussion. Quant à l'auteur du projet, il était exposé à la *Graphè para nomon*, ou accusation d'illégalité, que chacun avait le droit de lui adresser.

Enfin, à la souveraineté populaire, la constitution opposait, comme derniers contrepoids, le Sénat et l'Aréopage. Le Sénat avait la haute direction des finances; l'Aréopage, avec ses magistrats nommés à vie, sa juridiction étendue, son droit de veto à l'égard des mesures proposées par l'assemblée, constituait, au milieu des flots changeants et agités de la masse des citoyens, un élément de conservation et de stabilité. Athènes était donc une démocratie ayant pour base l'esclavage et pour clef de voûte une sorte de conseil d'État tout-puissant.

Sous Périclès, l'Aréopage ayant perdu son droit de veto, Athènes fut de plus en plus une démocratie. C'était, cette fois, une démocratie livrée à un dictateur et elle ne devait plus se relever. Quoi qu'il en soit, grâce aux mesures que je viens d'indiquer, à son respect des formes et des lois, à ses mœurs policées, à ses hommes de talent, Athènes peut invoquer d'immortelles périodes de sagesse, de gloire et de prospérité. Mais les succès de cette démocratie tempérée font ressortir avec plus de netteté encore les insuccès de la démocratie excessive de Mégare ou Samos, Syracuse, Messène ou Milet, par exemple, où le rêve de l'égalité politique et de la souveraineté du peuple échoua misérablement au milieu de désordres sanglants, de cruautés et de lois arbitraires. Ces petites répu-

bliques, où riches et pauvres se livraient des luttes acharnées, finirent par acclamer des tyrans qui, pour se maintenir au pouvoir, flattaient bassement la populace et opprimaient indignement l'individu. Tant il est vrai que le peuple livré à lui-même est capable de donner des impressions, et non d'agir et de diriger dans le sens du progrès. Tant il est vrai que le génie s'incarne dans des individualités puissantes, qui sont la floraison de l'humanité, et n'est pas l'apanage des foules.

A Rome aussi, on rend hommage au principe de la souveraineté populaire, sans livrer ce principe aux caprices du nombre; à Rome aussi, la démocratie puise sa force dans la cohésion.

Le développement de l'histoire interne de Rome est, à cet égard, d'une logique et d'une régularité saisissantes. La souveraineté, concentrée d'abord dans l'aristocratie de naissance des comices curiates, descendue ensuite dans l'aristocratie d'argent des comices centuriates, s'épanouit enfin dans la démocratie des comices tributes. Seulement, tout en s'élargissant graduellement, elle ne perd pas sa consistance; la base sociale s'étend, la cime ne s'affaisse point. Le Sénat conserve un rôle prépondérant et représente une oligarchie intellectuelle et financière appuyée sur des assises démocratiques.

Au début, la plèbe, en face des descendants des anciens conquérants, est une foule mêlée; avec un sens devinatoire supérieur, elle comprend que pour elle l'essentiel, ce n'est pas

de se ruer sur ses rivaux pour les anéantir, mais de se replier sur elle-même pour s'organiser. Elle se donne des représentants, les tribuns; des assemblées délibérantes, les comices tributes; et accomplit ainsi une des grandes révolutions légales de l'histoire. Elle cesse d'être une masse amorphe pour constituer, à côté du patriciat bourgeois, un ordre régulier. Il y a désormais deux peuples dans Rome, dit M. Fustel de Coulanges [1]. Deux sociétés parfaites sont, en effet, en présence. Le patriciat avec ses consuls, ses comices curiates et centuriates; le peuple avec ses tribuns et ses comices tributes.

Les destinées de la civilisation romaine se jouent dans cette rivalité splendide de deux ordres, tous deux doués d'organismes politiques, tous deux forts de leur droit, conscients de leur intérêt, se disputant le terrain pas à pas et produisant la démocratie tempérée, qui va des lois Liciniennes aux Gracques.

Cette démocratie, comme celle d'Athènes, repose sur l'esclavage, et la souveraineté concrète des assemblées romaines n'est pas la souveraineté des masses. Il y a des *conciones*, meetings libres consacrés à l'éloquence et à la foule. Il y a des comices légaux présidés par le magistrat compétent, et ici la situation est autre. Le peuple y a incontestablement un rôle considérable : il ne se borne pas à écouter des discours ou à émettre des votes, il a un pouvoir législatif et judiciaire, il exerce une partie de la puissance publique. Toutefois, il appa-

(1) *La cité antique*, p. 357.

raît divisé en groupes politiques et il réalise la maxime de Cicéron : *Nec plurimum valeant plurimi.* Tous les citoyens libres ont des droits politiques, tous ont accès aux comices, tous sont admis au vote et participent aux affaires, seulement tous les votes ne sont pas égaux. On peut dire qu'en un certain sens, dans les comices centuriates ou tributes, le vote est collectif.

Aux comices centuriates, on vote par classes et centuries, et ces divisions contiennent des chiffres inégaux de votants. Une minorité numérique, composée des quatre-vingts centuries de la première classe et des centuries équestres, emporte la décision; la prépondérance est donnée à l'âge et à la fortune et, en résumé, tout le système consacre le triomphe d'une poignée de riches et de patriciens.

Aux comices tributes, on vote par tribus. Chaque tribu possède un suffrage et dans chaque tribu la majorité numérique décide. Ici, aucune faveur à la naissance, à la fortune, à l'âge. Mais les comices comprennent quatre tribus urbaines et trente et une tribus rurales et le peuple, étant relégué dans les tribus urbaines ([1]), ne possède que quatre voix sur trente et une. Le nombre est donc contenu. Le prolétaire, exclu des curies, étouffé dans les centuries, vote librement dans les tribus, mais ne les domine pas.

La petite propriété des tribus rustiques est maîtresse du scrutin, et le suffrage universel ainsi pratiqué est essentiellement conservateur.

([1]) Excepté pendant la tentative éphémère d'Appius Claudius.

La lutte pour l'égalité a donc, à Rome, son caractère particulier. On admet le vote de tous; toutefois, l'influence politique dépend du groupe dans lequel on vote, et les mouvements politiques, tendant à des réformes électorales, ont pour objectif, non le vote lui-même, mais sa valeur relative; non pas le droit de vote, mais le groupement des votants.

La souveraineté romaine était organisée; elle était aussi dirigée. Les magistrats nommés par le peuple n'étaient pas des délégués serviles; ils n'exerçaient pas un mandat impératif; ils avaient l'*Imperium* et faisaient sentir leur puissance à ceux même de qui ils tenaient leur dignité. Le sénat, de son côté, combattait les excès de la démocratie; il ne lui résistait pas ouvertement, mais parvenait à la conduire et conservait aux hautes classes leur rôle nécessaire. Il restait ainsi le vrai gouvernement parlant au nom du peuple et contrôlant en son nom toutes les grandes affaires de la république.

En définitive, si on considère la société romaine vers l'époque de la conquête de l'Italie, dans ses grandes lignes, avec son sénat centralisant les forces gouvernementales, ses curies conservant le prestige du Patriciat, ses centuries réservées aux riches et aux fonctionnaires, et ses tribus, enfin, domaine de la petite bourgeoisie, on y retrouve, en tenant compte de la différence des institutions et des mœurs, une concentration que nous pouvons opposer à la dissémination actuelle et mettre en regard de la concentration des forces européennes à

l'époque où celles-ci s'incarnaient dans la monarchie et les trois ordres.

A Rome, comme plus tard en Europe, dès que cette concentration cessa, la démocratie s'affaiblit.

Le jour où, dans la société désagrégée, le droit de suffrage et les assemblées perdirent leur caractère organique et leur pondération, où le droit de vote fut encore étendu et accordé successivement aux citoyens des colonies et des municipes et aux Italiques, la souveraineté populaire déclina.

A mesure que la faculté de participer aux affaires se prodiguait, sa valeur diminuait. Elle fut bientôt aux mains d'une foule qui ne venait même pas voter et cédait la place à la populace. Les assemblées qui avaient résumé la grandeur et la majesté du *populus romanus* tombèrent sous le mépris public. Elles étaient moins fréquentées que les cirques, elles eurent des installations superbes et des clôtures de marbre blanc. Il n'y manquait qu'une chose : le souffle du droit.

La dissolution commença à partir des Gracques. La modération quitta le Forum; l'oligarchie devint despotique, la démocratie fut démagogique, et, le ciment qui reliait toutes les parties de l'édifice venant à disparaître, la république s'écroula et fit place à la dictature.

CHAPITRE VII

Le régime représentatif des parlements européens, comme celui des communes, repose sur le groupement des forces sociales. — Développement graduel et harmonique du parlementarisme anglais. — Les comtés. — Les villes. — Les deux Chambres. — Les ministres. — Causes de la grandeur du régime. — Il a été une assemblée d'ordres et une concentration de groupes locaux. — Le droit électoral. — Il n'est pas isolé. — Il est en corrélation avec l'ensemble des droits politiques. — Il ne représente pas simplement des individus. — Affaiblissement des facteurs dirigeants. — Coordination des éléments inférieurs de la société. — Transformation de l'organisme représentatif anglais.

L'Europe aussi a connu les assemblées populaires, où les hommes libres gouvernent directement. Tacite, dans la Germanie, nous en décrit le fonctionnement, et la plupart des États européens nous offrent au début le type d'assemblées analogues, réunions irrégulières d'hommes, dont la présence donnait aux décisions une consécration populaire.

Bientôt pourtant, grâce aux progrès de la civilisation, à l'agrandissement des territoires, à l'accroissement de la population, à la multiplicité et à la difficulté des questions à résoudre, il ne fut plus possible à tous les citoyens d'assister aux réunions, et il fallut bien laisser à ceux qui avaient plus de loisirs et d'expérience le soin des affaires publiques. Il n'y a donc pas à chercher à travers les nuages de la haute philosophie la raison d'être du gouvernement représentatif;

c'est dans les nécessités pratiques de la vie de tous les jours que l'on trouvera ses modestes origines.

L'Angleterre en est le véritable berceau; en Angleterre seulement il a suivi un développement régulier et rencontré des conditions normales d'organisation.

Les conquérants normands avaient eu pour préoccupation de fortifier le pouvoir, de centraliser l'administration et la justice; sous leur règne, le peuple, relégué au second plan, formait le fond du tableau; l'assemblée des hommes libres était l'accessoire, la cour du roi et son grand conseil se détachaient seuls en relief. La *Curia Regis*, avec ses fêtes luxueuses, son faste, ses réunions pompeuses, attirant les notables, les seigneurs, les barons, était bien plus un corps d'apparat qu'un corps délibérant [1]. Les seigneurs y venaient, non point pour se livrer à des discussions qui auraient trahi leur ignorance, mais à des chevauchées qui les faisaient briller; et le roi leur demandait parfois leur avis moins pour les écouter que pour leur plaire.

Ces hommes incultes sont néanmoins les fondateurs de la liberté anglaise; l'élément aristocratique occupe une grande place dans la formation du parlementarisme. Le peuple, convaincu de son impuissance et souffrant en silence, assistait d'en bas aux progrès de la royauté. Les barons, au contraire, la surveillaient de près, et, d'abord captivés par elle, finirent par la dominer. De leur lutte avec le souverain et de

[1] R. Gneist, *Geschichte des englischen Verwaltungsrecht*. Vol I, p. 223.

leur victoire sur ce dernier sort la grande charte et date l'ère du régime parlementaire.

La discussion engagée le 15 juin 1215, dans la plaine de Runymède, entre les barons armés et le roi Jean suivi d'une petite escorte, et terminée par le traité qui fixait les droits de la nation, est un phénomène unique dans l'histoire. Il y a de la grandeur dans la conduite de ces hommes à peine dégrossis, qui, doués de l'instinct du droit, ne se sont pas bornés à penser à eux-mêmes et ont songé au bonheur public. Les révolutionnaires de 1789, maîtres de la situation, l'exploitèrent à leur profit, sans souci des intérêts d'autrui. Les barons, libres d'agir de même et de n'accroître que leurs privilèges, usèrent de leur force en vue du peuple tout entier. Pitt a dit à la Chambre des lords, en parlant de ces derniers : « C'est, Messieurs, à vos ancêtres, les barons anglais, que nous sommes redevables de nos lois et de notre Constitution. » La grande charte est ainsi devenue le symbole durable des liens qui rattachent les diverses parties de la société anglaise. Elle nous montre une classe dirigeante, formant un ordre puissant dans l'État, s'efforcer de représenter les autres classes et stipuler en leur nom. Les barons s'inspirèrent de l'intérêt général, faisant décréter la liberté du commerce, reconnaître les droits des villes, bourgs et ports, et consacrer l'intervention de la nation dans le vote des subsides. « Sauf les trois aides féodales régulières, dit l'article XII de la grande charte, qu'aucun escuage ni aide ne soit mis dans notre royaume, si ce n'est par le commun conseil du royaume. » Ce commun

conseil était composé des archevêques, évêques, abbés, comtes, grands barons et vassaux, convoqués quarante jours à l'avance. Les présents décidaient pour les absents. Tel a été le point de départ.

On était encore loin du régime parlementaire et de la participation de toutes les classes sociales au gouvernement. L'ordre des grands vassaux apparaissait seul. Mais il avait de la cohésion, il était une force, et il s'est fait ainsi que le commun conseil du royaume, sans rien devoir à l'élection, a cependant été un corps représentatif au vrai sens du mot, et a contenu en germe les institutions parlementaires qui devaient atteindre un jour un si haut degré de puissance.

Il importe de remarquer que la croissance de ces institutions n'est jamais due à des principes abstraits; le caractère objectif de leur développement est digne d'attention. Elles prennent de l'extension à mesure que les forces locales se groupent et se concentrent, et les progrès du parlementarisme suivent pas à pas les progrès de la société anglaise.

Si les députés des comtés viennent bientôt siéger à côté des barons, c'est que la cour du comté est devenue un centre très réel d'activité politique. Si aux députés des comtés succèdent ceux des villes, c'est que les corporations municipales, à leur tour, sont des facteurs tangibles de la nation.

Ces deux étapes du régime représentatif anglais répondent donc à deux causes sociales.

Les grands barons, convoqués nominativement, venaient aux réunions du conseil national; les petits vassaux, au con-

traire, convoqués collectivement et pour qui le voyage était un lourd sacrifice, ne s'y rendaient pas. Ils se rapprochaient des petits propriétaires des campagnes; et vivant au milieu d'eux, apprenant à connaître leurs besoins, participant aux affaires locales, exerçant peu à peu une certaine influence, ils arrivaient par l'identité des intérêts à former à leur tour une classe douée d'une existence propre et capable, comme les barons, de prendre part au gouvernement.

Dès 1254, le roi Henri III tient compte de ce groupement des petits vassaux dans les comtés; réunissant un Parlement à Londres, il ordonne aux shériffs de faire élire dans la cour de comté « deux chevaliers à la place de tous et chacun d'eux pour délibérer sur l'aide à accorder au roi [1] ». C'est-à-dire qu'aux grands vassaux, représentant la noblesse spirituelle et temporelle en vertu de leurs droits, il ajoute les petits vassaux, représentant la société de province en vertu de l'élection.

La seconde étape est tout aussi remarquable; elle est due à l'homme que l'histoire considère comme le fondateur du régime. Simon de Montfort a, en effet, apporté la dernière pierre aux fondations de l'édifice. La classe moyenne était encore en dehors du système; après la victoire de Lewes, Simon de Montfort a besoin de l'appui des petites gens et il va les chercher au foyer même de leurs intérêts, dans les cités et les bourgs de quelque importance.

Au Parlement qu'il convoque le 14 décembre 1264, il appelle non seulement les vassaux et les chevaliers délégués

[1] STUBBS, *Constitutional History*, II, p. 241.

de comtés, mais aussi les délégués des communautés urbaines, et chaque shériff reçoit un bref aux fins de mander deux bourgeois d'un certain nombre de villes et de bourgs importants [1].

Cette assemblée est vraiment représentative ; elle contient trois groupes : la noblesse, la propriété des campagnes et le travail des villes, c'est-à-dire en quelque sorte le faisceau des énergies sociales du moment. Certes, elle n'est pas le produit d'un grand acte législatif, elle n'a pas pour but de résoudre de vastes problèmes politiques ; elle est née au bruit des batailles, elle sort de la lutte entre un roi qui veut de l'argent et des classes dirigeantes qui veulent l'économie. Il s'agit bien moins de faire reconnaître les droits du peuple à la gestion des affaires, que de restreindre le pouvoir personnel du souverain ; mais, quoi qu'il en soit, l'Angleterre est désormais en possession de son organisme représentatif, et, comme ce dernier a une base solide, il va, sans difficulté et sans secousse, grandir d'une façon continue.

On peut, dès le règne d'Édouard Ier, définir le gouvernement anglais : une monarchie parlementaire. Le roi, poussé non par l'amour du droit ou d'une théorie préconçue, mais par la logique nécessaire des faits, est amené à consulter la volonté nationale dans toutes les questions d'impôt, de législation ou d'administration. Aux prises avec de nombreuses difficultés, en butte à l'hostilité de Boniface VIII, au mécontentement des barons, en guerre avec les Écossais, bravé par une flotte française, il cherche son appui dans la souveraineté

(1) Stubbs, *Constitutional History*, II, p. 242.

populaire et il convoque, pour le 13 novembre 1295, un grand Parlement, qui doit se tenir à Westminster et auquel il appelle le clergé, les comtes et barons; deux chevaliers par comté et deux bourgeois par cité ou bourg. Il consacre formellement dans ses convocations le principe constitutionnel, que ce qui intéresse la généralité doit être approuvé par la généralité et qu'à des dangers communs, il faut parer par des mesures prises en commun (1).

Ainsi quatre-vingts ans se sont écoulés depuis la grande charte, et l'informe conseil du royaume est devenu une assemblée nationale invitée à consentir aux mesures proposées par le pouvoir. Son consentement est le vote réfléchi de groupes puissants réunis en vertu de principes légaux, pour des buts bien définis, et pénétrés du sentiment de leur responsabilité commune.

On ne se passera plus de cette intervention. Sous Édouard II, le Parlement devient le centre des affaires publiques : dans l'espace d'un demi-siècle, il est convoqué soixante-dix fois. Les luttes qu'il soutient contre la royauté l'affermissent, ses attributions s'étendent et un statut du Parlement d'York de 1322 déclare : « que désormais, les choses à établir dans l'Etat seront traitées, accordées et établies en Parlement par le roi et du consentement des prélats, comtes et barons et de la communauté du royaume (2) ».

(1) C'est la convocation au clergé, qui, sous forme d'une citation de Justinien, contient la déclaration : *Ut quod omnes similiter tangit ab omnibus approbetur.* (Stubbs, *Constitutional History*, II, p. 139.)

(2) Stubbs, *Id.*, II, p. 383. — Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, II, p. 255.

Cette assemblée d'ordres a-t-elle eu l'énergie de nos assemblées d'individus? Est-elle arrivée rapidement à la conscience de sa mission?

L'histoire est là pour répondre. Dès le XIVe siècle, le Parlement est en état de résister au despotisme. Dans la séance du 30 septembre 1399, la nation reprend au roi Richard II le pouvoir dont il a abusé. C'est une scène grandiose que celle qui se passe dans la haute salle de Westminster, quand, en présence des trois états et du peuple, l'archevêque Arundel, ayant lu les trente-trois chefs d'accusation dirigés contre le roi, l'assemblée prononce la légalité de la déposition et proclame l'avènement du duc de Lancastre.

Trois siècles plus tard, quand Louis XIV dira à la France : L'État, c'est moi ! la France se courbera. Au XIVe siècle, Richard II essaye du pouvoir absolu et se brise contre le Parlement. Les Anglais ont déjà appris à faire triompher le droit.

Pour que l'organisme parlementaire anglais prenne sa forme définitive, il faut encore deux choses : la dualité des Chambres et la responsabilité ministérielle. C'est également au XIVe siècle que le système se complète dans ce sens.

La dualité des Chambres s'est produite d'une façon spontanée : on n'a pas après coup et législativement superposé un Sénat à une Chambre des députés ; on a continué à subir la salutaire influence d'une évolution lente et régulière.

La nation est représentée à Westminster par trois ordres

qui, délibérant sur des affaires distinctes, ont des places distinctes; leur groupement se modifie avec la société elle-même.

Au début, les barons et les chevaliers occupent le haut de la salle, les députés des villes, le bas.

Peu à peu cependant, cela change; les chevaliers s'éloignent des barons et vont aux bourgeois.

Les barons vivent plus près de la cour, les chevaliers se rapprochent davantage des roturiers; les barons sont convoqués nominativement par le roi; les chevaliers et les bourgeois collectivement par le shériff; le baronnage dépend du privilège royal, les chevaliers et les bourgeois sont un produit des institutions locales : les comtés et les villes. Il y a entre les chevaliers et les bourgeois des affinités naturelles; il y a entre les chevaliers et les barons une démarcation naturelle. Les délégués des comtés et des villes deviennent les représentants des aspirations populaires, et les barons les conservateurs de la tradition gouvernementale.

Voilà pourquoi ils ont des places séparées, et pourquoi, en 1341, ils siègent dans deux Chambres. La classe supérieure, les lords, à la Chambre haute; les chevaliers et les bourgeois, à la Chambre des communes. « Les grants de par eux et les chivalers des counteez, citeyns et burgeys de par eux [1]. » Ce n'est pas une simple question d'installation matérielle, c'est une question vitale; le tiers état anglais a

[1] Rot, *Parl.*, II, 127. — Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, t. II, p. 201 et suiv.

eu la chance inespérée, et qui a manqué au tiers état de France, d'absorber en lui une partie de la féodalité, la petite noblesse de campagne, et il a trouvé en elle un renfort précieux pour la conquête des libertés publiques [1].

Telle est la contexture du mécanisme qui a permis à l'Angleterre de faire, suivant l'expression de M. Laugel, la grammaire politique, comme Rome a fait la grammaire du droit civil [2].

Et, si nous voulons maintenant rechercher les causes de la vigueur de ce régime, nous verrons que ce n'est pas la forme du parlementarisme qui lui a donné le moyen de s'élever si

(1) Quant à la responsabilité ministérielle, le privilège que nous considérons de nos jours comme la clef de voûte du régime parlementaire fait aussi sa première apparition au Parlement de 1341.

Jusqu'à ce moment, le chancelier et les autres grands fonctionnaires de l'État étaient les représentants de la couronne et ne devaient compte de leur conduite qu'au roi. Les communes appuyées par les lords demandent que désormais les ministres, nommés par le roi en Parlement, deviennent également responsables de leurs actes devant le Parlement et jurent d'obéir aux lois.

Cette réforme, qui portait un grand coup à la puissance royale et ajoutait une pierre nouvelle à l'édifice constitutionnel, fut accordée par Édouard III; il admit qu'à chaque Parlement les ministres résigneraient leurs fonctions entre ses mains et répondraient à toutes les réclamations qu'on leur pourrait adresser. Il est vrai que le roi parvint à éluder cette concession énorme, mais elle ne sortit plus, cependant, de la théorie du droit public anglais et déjà, en 1386, le Parlement, faisant de la responsabilité ministérielle une réalité, mettait en accusation Michel de la Pole, favori de Richard II. (Rot, *Parl.*, III, 216. — Stubbs, t. II, p. 614.)

(2) *Revue des Deux Mondes*, 15 mai 1872, p. 261.

haut, mais la féconde puissance de ses éléments primordiaux.

Ici de nouveau, comme pour la commune, le succès est dû aux institutions locales, qui, ancrées au plus profond du sol, ont répandu partout la notion de la vie publique, ont su donner aux classes un point de ralliement et fournir à chacun sa sphère d'activité et son rôle.

Le *self government* a été une réalité ; il a imprégné tous les rouages du mécanisme politique, il s'est manifesté à tous les niveaux, mais il a surtout pris corps dans le comté et dans la ville..

Le comté nous montre tous les citoyens, gens de noblesse inférieure, petits propriétaires, francs tenanciers, hommes libres de toutes conditions [1], réunis par l'administration des différents services locaux et par l'identité des intérêts locaux et travaillant en commun au bien de leur petite patrie locale. Le comté est un État en miniature ; il sert de cadre à la milice, aux impôts, à la police, à la justice du jury. Le centre de cette organisation est la Cour du comté, parlement local qui s'assemble une fois par mois en séance ordinaire, et parfois aussi en séance plénière, pour la réception des juges itinérants. Ce jour-là, tous les membres sont présents, clergé et noblesse, chevaliers et francs tenanciers, députés des villes et des bourgs, en un mot, la reproduction sincère du corps politique du comté.

Les villes, à leur tour, sont des réductions du comté, comme le comté est une réduction de l'État. Elles ont leur

[1] Cox, *Ancient Parliament Elections*, p. 49 et suiv.

milice, leur justice, leur police, leurs finances. Si les cités d'Angleterre, au moyen âge, n'avaient pas le rôle important des communes de Flandre ou d'Allemagne, elles en avaient la cohésion. Quelques-unes étaient des républiques indépendantes, d'autres se rattachaient à l'autorité centrale, toutes avaient une constitution interne, complète, avec un ensemble harmonique d'obligations et de droits. Partout donc, le même ressort vital : les citoyens, séparés par la diversité des conditions, se rencontrent dans l'accomplissement de devoirs communs et apprennent à se connaître et à s'estimer.

Dans les villes et les comtés d'Angleterre, comme dans la vie corporative du continent, les citoyens étaient donc à la fois juges, administrateurs, soldats, électeurs. Ils formaient des écoles politiques d'enseignement mutuel; ils y faisaient l'apprentissage de la vie, et leurs élus, dénués d'instruction, possédaient, en entrant au Parlement, un jugement, une expérience, une maturité qu'ils consacraient au progrès et qui leur permit de s'élever plus tard à une grande hauteur dans la pratique du régime parlementaire [1].

En outre, les chevaliers et les bourgeois délégués à la Chambre des communes n'étaient pas de simples unités; ils emportaient, pour ainsi dire, avec eux quelque chose de la communauté qu'ils représentaient; elle les entourait de mille liens invisibles; ils croyaient en respirer encore l'atmosphère vivifiante; l'image de la petite patrie locale était vivante

[1] Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, t. II, p. 149 et suiv.

devant leurs yeux ; ils s'appuyaient sur les traditions de leur milieu comme sur une base indestructible. Le gouvernement pouvait méconnaître leur volonté, il n'aurait pu entamer ces masses compactes qui, défiant les orages, constituaient en quelque sorte la substance même de la liberté politique.

Et si le Parlement s'est dressé à différentes reprises devant l'autorité comme une insurmontable barrière, s'il est devenu l'institution la plus puissante du monde entier, c'est qu'il a su condenser les pouvoirs locaux et les assemblées locales ; c'est qu'il a été une concentration de forces et d'intérêts, c'est qu'il a représenté, non des individus, mais des êtres moraux [1] ; c'est, enfin, qu'il a fait partie d'un ensemble harmonique dont il n'était que le couronnement.

L'assemblée du royaume, les assemblées provinciales, les assemblées corporatives de la cité, s'étageant les unes au-dessus des autres, étaient trois manifestations successives de la vie large et forte du peuple anglais. Avec une régularité puissante, ses pulsations retentissaient à travers toutes les artères du corps social. Les assemblées nationales ont été fortes et libres parce que les assemblées locales l'étaient aussi.

La coordination des éléments internes de la société s'affirme avec la même évidence dans le droit électoral anglais ; ce droit est bien loin de notre système des circonscriptions éga-

[1] Un député vaut un député dans le Parlement anglais, un électeur ne vaut pas un électeur. (LAUGEL, *Revue des Deux Mondes*, 15 mai 1872, p. 272.)

litaires. Pas plus que sur le continent, son exercice ne donne lieu à des problèmes compliqués, à des compétitions ou à des rivalités de personnes; et cela pour deux raisons : d'abord, la représentation était une charge bien plus qu'un privilège; ensuite, il fallait représenter des organismes, et non des agglomérations abstraites d'individus; il était donc bien plus facile d'arriver à une représentation sincère.

L'important, c'était de lier intimement le droit de vote aux actes de la vie publique; de ne pas faire de l'élection un événement extraordinaire arrachant pendant quelques heures les citoyens à leurs traditions journalières pour les lancer dans l'inconnu d'une mêlée électorale. Quand des hommes réunis pour voter ne doivent pas leurs relations au hasard; quand, le jour où ils se rencontrent pour désigner un mandataire, ils ne font que se retrouver une fois de plus dans le domaine de leur activité habituelle, l'élection, quel que soit le procédé par lequel on élit, est un fait naturel et simple.

Telle a été la situation en Angleterre. Ceux qui contribuaient à la désignation des chevaliers ou des bourgeois contribuaient aussi au vote des impôts et des règlements, à la formation du jury, au contrôle de l'administration.

La communauté de comté, qui envoyait deux chevaliers au Parlement, n'était pas un collège électoral organisé uniquement dans ce but. Avant d'envoyer des délégués au Parlement, elle en envoyait, pour ses affaires locales, à la Cour du comté; les quatre chevaliers chargés d'assister les juges

royaux étaient également nommés *per comitatum;* les douze chevaliers inspecteurs des forêts étaient choisis *per probos homines comitatus,* et c'était cette même communauté de vassaux et d'hommes libres qui nommait les députés au Parlement. Les chevaliers convoqués par Simon de Montfort sont élus *per assensum ejusdem comitatus* (1).

Dans les villes, il n'y a pas davantage de solution de continuité entre le système électoral et l'ensemble du système politique; le droit électoral est en corrélation avec le droit corporatif, et l'élection appartient à ceux qui ont la direction des affaires.

La façon d'élire n'ayant guère d'importance et n'ayant jamais donné lieu à de violentes discussions, on ne trouve pas dans les sources du droit anglais de renseignements bien précis à cet égard. Stubbs suppose qu'au début, les mandataires des villes se rendaient à la Cour du comté et indiquaient au shérif les noms des bourgeois qui avaient été élus représentants par l'assemblée de la cité; parfois aussi les mandataires de la ville choisissaient eux-mêmes et communiquaient au shérif les noms de leurs élus (2). Il n'y avait pas de règle fixe, les procédés variaient avec les traditions de la localité. Pour Londres, les archives du Parlement nous ont conservé des détails circonstanciés sur une élection importante durant le règne d'Édouard Ier. Il s'agit de l'envoi de deux députés, Stephen Aschewy et William Herford, au

(1) Stubbs, *Constitutional History*, II, 246.
(2) Id., ibid., III, 447.

Parlement de 1296. Le 26 septembre, les aldermen et quatre citoyens de chaque quartier s'assemblent pour choisir deux délégués. Le 8 octobre, six notables de chaque quartier confirment le choix, et l'élection est faite (1).

D'après Cox (2), au XIVe siècle, dans les comtés comme dans les villes, tous les hommes libres votaient pour leurs délégués au Parlement. Mais le système continuait à avoir un caractère objectif; il ne s'agissait pas de faire triompher une majorité numérique; on ne faisait donc pas le décompte exact des voix; le scrutin, qui est l'essentiel dans la représentation du nombre, était l'accessoire : on votait par mains levées, et le poll n'apparut définitivement que bien plus tard, en 1623, sous Jacques Ier (3).

La guerre des deux Roses détruisit l'équilibre social, déchira profondément la nation, isola et affaiblit les villes et arrêta les progrès du régime représentatif. L'Angleterre sortit épuisée de ces luttes fratricides, et les Tudors trouvèrent un terrain propice pour le triomphe de l'absolutisme. Henri VII, Henri VIII et Élisabeth n'eurent pas de peine à ramener les jours du pouvoir personnel.

Mais l'éclipse de la liberté fut courte. Des milliers de collectivités en avaient appris l'usage, et si en haut, dans la tourmente, la tige se desséchait, la source de la vie n'était pas tarie; les collectivités infusaient aux racines une

(1) STUBBS, *Constitutional History*, II, 256.
(2) *Ancient Parliament Elections*, Londres, 1868, p. 184 et suiv.
(3) *Ibid.*, p. 121.

sève nouvelle, et permettaient à la plante de refleurir.

A mesure que les classes dirigeantes perdaient de leur stabilité, les classes inférieures se coordonnaient, et, sous les Tudors, le salut vint d'en bas. Les institutions communales, et plus particulièrement les paroisses, s'efforcèrent de raffermir la société ébranlée. Les paroisses absorbèrent peu à peu le soin des faibles; elles eurent à leur charge le service de la police et des travaux publics; elles eurent à percevoir la taxe des pauvres; elles avaient des assemblées qui procédaient à l'élection des fonctionnaires, à l'expédition des affaires urgentes, à la levée des taxes, au règlement des intérêts communs. C'étaient, selon l'expression de Fischel [1], « de vraies démocraties paroissiales », constituant des assises inférieures d'une grande solidité et augmentant la force de résistance des masses.

Aussi, devant la cohésion des couches populaires, les Stuarts furent-ils dans l'impossibilité de maintenir les tendances absolutistes. Quand un peuple se gouverne lui-même, quand il ne possède ni armée permanente de soldats, ni armée permanente de fonctionnaires, quand il a ses milices et ses justices locales, sa police et son administration locales, le despotisme n'a pas longtemps prise sur lui.

Le règne des Stuarts est le siècle des luttes constitutionnelles, et la déclaration des droits à laquelle ce siècle aboutit est le triomphe définitif du régime parlementaire. A partir de ce moment, on assiste à l'éclosion du gouvernement

[1] Fischel, *La Constitution d'Angleterre*, II, 89.

des partis, tel qu'il existe dans tous les parlements modernes.

Il est incontestable que, même en Angleterre, le parlementarisme n'est pas resté fidèle à ses origines et n'a pas produit tout ce que l'on était en droit d'en attendre. Ici, comme sur le continent dans le domaine communal, le régime s'est atrophié; une oligarchie factice a pris la place des grands facteurs politiques de la nation, et l'assemblée qui avait pour mission de représenter les intérêts sociaux en est arrivée un jour à n'être plus que la représentation arbitraire et incohérente d'intérêts de familles ou de personnes.

Au XVIIIe siècle et jusqu'en 1832, le système représentatif anglais a été une pure fiction. On voyait le bourg pourri d'Oldsarum, qui comptait quelques masures sur un rocher et douze habitants à peine, envoyer deux députés à la Chambre des communes, alors que la ville de Londres, avec un demi-million d'habitants, envoyait quatre députés. Et à Oldsarum, il n'y avait, pour faire l'élection des deux députés, qu'un seul électeur, le domestique du propriétaire du bourg. On pouvait acheter des bourgs; de riches nababs le faisaient, et, en 1766, un bourg, celui de Sudbury, fut même offert en vente publique. En 1830, lord Monson paya, paraît-il, 180,000 livres pour acheter les voix du bourg de Gatton [1]. En somme, en 1790, trente bourgs, avec 375 électeurs, nommaient soixante députés, tandis que la ville de Westminster, avec 240,800 ha-

[1] FISCHEL, *La Constitution d'Angleterre*, II, p. 232 et suiv.

bitants, avait deux députés, et que le comté de Cornouailles, avec 165,600 habitants, avait quarante-quatre députés au Parlement.

On cite encore l'exemple d'un bourg englouti par la mer et qui avait conservé son droit d'élection; le possesseur de la plage se faisait conduire en barque avec trois électeurs à l'emplacement du bourg pour y simuler l'élection [1].

La représentation n'avait donc plus aucune réalité; il fallait lui rendre sa sincérité primitive, et, pendant soixante-douze ans, de 1760 à 1832, les plus grands parlementaires anglais, les Chatam, les Pitt, les Grey, les Russell, se consacrèrent à cette noble tâche.

Peut-être auraient-ils pu revenir simplement à la tradition nationale; mais, entraînés par le spectacle des incroyables abus qu'ils avaient sous les yeux, influencés par les mouvements de l'opinion publique, ils passèrent, en ces trois quarts de siècle, du droit corporatif au droit individuel, du principe de la représentation des organismes au principe de la représentation du nombre, et adoptèrent cette idée que la représentation se rapproche d'autant plus de la vérité qu'elle s'appuie sur une plus grande quantité d'électeurs.

Les célèbres réformes de 1832 et de 1867 ont eu surtout pour résultat d'augmenter le chiffre des votants; depuis 1867, les bourgs ont 1,356,000 électeurs sur 10 millions d'habitants, et les comtés 800,000 électeurs sur 12 millions d'habitants; la loi électorale a donc confondu tous les anciens

(1) Fischel, *La Constitution d'Angleterre*, t. II, p. 231.

groupes dans l'uniformité d'un parlement analogue aux autres corps délibérants du continent.

Notons, cependant, que l'Angleterre a conservé une immense supériorité sur nous.

Elle a perdu, au profit des idées individualistes, quelque chose de son ancienne cohérence; elle n'a pas tout cédé. Elle a consacré la distinction des villes et des campagnes [1]; elle a maintenu aux universités, comme corporations, le droit d'être représentées au Parlement; elle a surtout maintenu dans les mœurs l'idée que le député n'est pas un simple délégué à mandat impératif; qu'il représente des intérêts plutôt que des personnes; elle a enfin entretenu la pratique du *self government* local. Les bourgs, les paroisses, les unions de paroisses, les districts sanitaires, les districts scolaires, les différentes commissions locales sont autant de centres administratifs soumis, il est vrai, à la surveillance de l'autorité gouvernementale, mais dirigés par des bureaux élus et des assemblées délibérantes ou électives. Et s'il est exact que l'Angleterre a, en ce moment, une tendance à la centralisation, il est également incontestable que l'opinion publique anglaise a à sa disposition des organes multiples. Quand le gouvernement veut la consulter sur les besoins essentiels du pays, l'assistance publique ou l'éducation, la santé ou les travaux publics, il trouve ces intermédiaires

[1] La réforme électorale proposée en ce moment (mars 1884) par le ministère Gladstone est un nouveau pas cependant dans la voie de la théorie moderne, et de l'unification des bourgs et des comtés.

et il entend autre chose que les confuses clameurs de la nation.

Les prolétaires eux-mêmes possèdent, dans les *trades unions,* héritières directes des corporations de métiers, un levier analogue à celui des artisans des anciennes communes. Grâce aux *trades unions,* ils ont une vie publique intense, un gouvernement qui leur est propre, des assemblées où ils discutent leurs affaires, des chefs élus, un milieu approprié à leurs besoins économiques.

La grandeur de l'Angleterre est dans la diffusion des autorités locales représentatives et responsables, gérant les intérêts essentiels du pays. C'est pour l'avoir compris qu'en face du continent courbé sous la monarchie absolue, elle est, même au XVIIIe siècle, malgré les vices et la corruption du Parlement, restée un État libre; c'est pour l'avoir compris qu'elle a pu conserver et nous transmettre intacte la vraie notion de la liberté publique, et faire de la souveraineté nationale autre chose qu'une force aveugle et capricieuse.

CHAPITRE VIII

Sur le continent et notamment en France, le régime représentatif n'est aussi qu'une représentation des forces sociales. — Les Cortès. — Les Landstände. — Les États généraux. — Différences profondes entre la France et l'Angleterre. — Le rôle des États généraux en France est moins important que le rôle du Parlement anglais. — Les États généraux sont pourtant utiles. — Leur puissance dérive du tiers État. — Droit électoral. — Le procédé électoral est secondaire. — Il varie d'après les temps et les lieux. — Les députés représentent des intérêts sociaux. — Réalité de la vie politique. — Aperçu des principales assemblées parlementaires de la France. — Aspirations des députés et résultats obtenus. — Déclin des États généraux. — Le vertige de la centralisation et du nivellement. — La Révolution française.

Le régime d'une monarchie limitée par des États n'est pas spécial à l'Angleterre. Il apparaît partout sur le continent dans les mêmes conditions. En Espagne, en Allemagne, en France, l'autorité doit compter avec des assemblées ou réunions d'ordres, où les classes sociales qui ont l'influence nécessaire acquièrent leur part de contrôle. Et partout également l'émancipation des villes donne à ces assemblées leur caractère national, et la présence des députés bourgeois au milieu des prélats et des nobles semble sonner le glas de la féodalité.

En Espagne, dès le XIIe siècle, les représentants des villes siègent au Parlement. Les Cortès de Castille se composent

des prélats, des *ricos hombres* (barons) et des *communidades* (villes). Les Cortès d'Aragon ont de plus les *infanzones* (chevaliers). Les affaires les plus importantes de la monarchie leur étaient soumises ; aucune loi ne pouvait être promulguée ou abrogée sans le consentement des ordres ou *brazos ;* aucune taxe ne pouvait être imposée sans leur approbation, et ils réclamaient le droit de surveiller l'emploi des deniers publics (1).

A la Diète germanique, les bourgeois apparaissent en 1255. La Diète comprend trois collèges : les *kurfürsten* ou princes électeurs, les princes spirituels et temporels, et les cités impériales. Ces collèges votent d'après des procédés compliqués (tantôt *sigillatim,* tantôt *curiatim*) (2). Ils ont, à certains moments, une vraie puissance et, au XVe siècle, ils interviennent dans des questions d'une haute gravité.

La Diète de Worms, ouverte en 1495 sous la présidence de l'empereur Maximilien, est l'assemblée d'une grande époque ; elle a des vues larges et réformatrices ; elle propose la création d'une sorte de conseil impérial, tiré des trois ordres, qui eût transformé l'empire en une aristocratie représentative. Elle a échoué en ce point ; elle n'en est pas moins restée célèbre pour avoir promulgué l'édit de paix perpétuelle qui devait mettre fin aux guerres privées et protéger le faible contre le fort, et pour avoir établi une cour suprême de justice qui restreignait le pouvoir judiciaire de l'empereur (3).

(1) HALLAM, *Histoire du moyen âge,* II, p. 24-62. — STUBBS, *Constitutional History,* II, p. 175-180.

(2) STUBBS, *Constitutional History,* II, p. 175-180.

(3) WEBER, *Weltgeschichte,* § 369.

Ni en Espagne, ni en Allemagne, cependant, les assemblées ne sont parvenues à dominer la situation; elles se sont brisées contre l'absolutisme de la royauté espagnole et contre le particularisme de l'empire germanique. Elles n'ont pas d'histoire complète, elles n'ont pas d'organisation définitive; jamais elles ne sont devenues le symbole de l'unité de la patrie, jamais l'âme de la nation ne s'est incorporée en elles, et si je rappelle qu'elles ont quelques pages glorieuses, c'est pour montrer ce qu'il y a d'instinctif et d'irrésistible dans le système représentatif et combien, même au milieu des circonstances les plus défavorables et des éléments les plus hostiles, des forces groupées d'après des lois naturelles acquièrent rapidement l'idée exacte de leur mission et de leur responsabilité.

On peut surtout le dire en parlant des États généraux de France. Pour n'avoir pas été une institution régulière de gouvernement, ils ont eu néanmoins un rôle dans leur pays, et un rôle d'autant plus remarquable que, pour eux, les causes d'impuissance et de faiblesse étaient plus nombreuses.

La monarchie avait à se demander si elle serait, suivant l'expression de Chateaubriand, la monarchie des États ou la monarchie des Parlements, c'est-à-dire la monarchie des corps représentatifs ou des corps judiciaires. Cette dernière forme l'emporta et la lutte qui, en Angleterre, aboutit au triomphe du parlementarisme et à la limitation de la royauté, se termina en France par la victoire du pouvoir absolu.

Mais aussi quelles différences fondamentales entre les deux nations!

Non seulement les États généraux de France n'eurent jamais ni règles précises de procédure, ni pouvoir législatif, ni périodicité, mais ils manquaient encore de ce sentiment de solidarité qui, pour les classes sociales anglaises, leur rendait toujours présent l'intérêt supérieur de la patrie, faisait comprendre aux barons du XIIIe siècle la nécessité de stipuler pour le peuple tout entier et aux masses la dette de reconnaissance contractée envers les barons. Ces classes n'avaient, d'ailleurs, rien d'exclusif : la noblesse était un corps ouvert et sans cesse renouvelé; le clergé s'identifiait avec la nation et siégeait au milieu des lords temporels; les villes étaient en relations suivies avec les campagnes; la Yeomanry servait de trait d'union entre les petits et les grands; de sorte que, s'ils avaient des intérêts particuliers, rien n'empêchait les ordres de s'unir dans des vues communes pour le bien de tous.

En France, au contraire, l'antagonisme des classes était inévitable : la noblesse tenait à la race et était une caste fermée; le clergé, distinct des laïques, formait un ordre à part; le vilain jalousait le seigneur, le campagnard détestait l'habitant des villes. Il y avait donc entre eux une hostilité native arrêtant tout élan commun vers le progrès et donnant aux partis comme un souffle d'intolérance. En France, il y a toujours eu un abîme entre la démocratie et l'autorité; l'une et l'autre ont eu quelque chose de la haine du sectaire. Qu'il s'agisse d'Etienne Marcel ou de Louis XIV, de Saint-Just ou de Napoléon, ils ont le fanatisme du nivellement et la passion de l'absolu.

Un autre motif d'infériorité, c'était pour la France l'absence de ces institutions locales, qui constituaient la moelle de la nation anglaise. Excepté dans le Languedoc et la Bretagne, la liberté provinciale française n'était depuis longtemps qu'un souvenir, quand elle était, à travers les siècles, restée la base inébranlable de la charpente politique anglaise.

Aussi, en Angleterre, la vie jaillissait continuellement des groupes locaux comme d'une intarissable source; c'était d'eux, aux époques de prospérité et de calme, que partait l'impulsion, et aux époques d'angoisses et de tourmente, quand tout semblait perdu, c'était encore grâce au jeu régulier des organismes inférieurs que la nation parvenait à se recueillir et à retrouver sa route.

En France, le salut vient presque toujours d'en haut. Et quand la direction suprême manque, l'avenir semble compromis, le désespoir s'empare des âmes, les rouages ordinaires sont impuissants et il faut des prodiges, tel que le mysticisme d'une paysanne, pour rendre le courage à la nation. Un fait certain, c'est que la plupart des grandes réformes sont dues à l'administration monarchique et à des ministres absolus : Michel de l'Hôpital sauve la justice, Henri IV sauve la liberté de conscience; Sully et plus tard Colbert sauvent les finances; Richelieu sauve la classe moyenne et le commerce.

Pourtant, malgré le mouvement qui emportait ainsi la France vers le despotisme, les États généraux ont été quelque chose, ils ne se sont pas laissé anéantir. Armés de leur droit d'initiative et de remontrance, ils sont parvenus à se faire

écouter; s'ils n'ont pas légiféré eux-mêmes, ils ont du moins répandu des idées; ils ont inspiré plus d'une ordonnance. Pendant trois siècles, en dépit de tant d'obstacles, de difficultés, de lacunes, ils sont parvenus à résumer les aspirations populaires et à affirmer, au milieu d'un peuple poussé à la monarchie absolue, les traditions et les espérances de la démocratie.

D'où leur vient ce ressort merveilleux? Du tiers État. La bourgeoisie était socialement organisée; elle avait, dans la cité, créé un droit nouveau; elle l'avait transporté dans la sphère de l'État; elle y constitua la vraie classe politique et sut obtenir le respect des pouvoirs. Formée dans la commune, elle y avait pratiqué le *self government*, acquis la notion de l'administration et de l'intérêt général, appris à discerner ce qui manquait à l'État, en apprenant à connaître ce qui était nécessaire à la cité; elle arrivait donc, dans les assemblées nationales, avec des instincts supérieurs à ceux des clercs et des nobles. Les bourgeois ne se bornaient pas à songer à eux-mêmes; ils avaient conscience d'une mission plus haute : le soin du bien public; ils avaient la cohésion et la solidité nécessaires. Ce fut encore une fois le secret de leur intervention et de leur influence dans les affaires.

Philippe le Bel, en 1302, fit exactement en France ce que Simon de Montfort avait fait en Angleterre. Il avait besoin de l'appui des masses; il les trouva organisées; il les appela à ses côtés, et, en convoquant à Notre-Dame les « gentz des bonnes villes », il fut le fondateur de la classe moyenne.

A partir de ce moment, la nation eut une voix; à partir de ce moment, elle se fit écouter, et, jusqu'en 1614, cette voix retentit grave, solennelle, hardie comme celle d'une prophétesse annonçant la révolution de 1789.

Ce qui a fait la force du tiers État, c'est donc ce qui a fait la force des communes et du Parlement anglais; il a été la reproduction fidèle et sincère des aspirations de l'ancienne France. Il a réalisé, sans suffrage universel, sans même jamais connaître la simplicité des systèmes électoraux de notre époque, le principe de la représentation nationale.

En France aussi, le procédé électoral a été l'accessoire, et l'uniformité dans les élections n'était pas considérée comme une condition essentielle de succès. Le 5 juillet 1788, quand il fut question de réunir les États généraux, un arrêt du conseil déclara qu'après plusieurs mois de recherches sur les anciens États généraux, « il avait été impossible de constater d'une façon positive la forme des élections, non plus que le nombre et la qualité des électeurs et des élus, les conditions ayant varié suivant les temps et les lieux ».

Rien n'était, en effet, nettement défini, ni le nombre des députés pour chaque ordre, ni leur mode de réunion, ni leur mode de délibération. Le chiffre des élus, le chiffre des électeurs, les conditions d'éligibilité, la proportion entre électeurs et élus, tout se modifiait au gré des circonstances.

En 1302, lors de la première constitution d'une assemblée représentative française, lorsque Philippe le Bel convoqua, le 10 avril, les trois ordres à Notre-Dame, les villes y furent

représentées par leurs échevins ou consuls ; le clergé, par les dignitaires, et la noblesse, par les grands barons, et les trois ordres furent consultés séparément.

En 1484, au contraire, toutes les provinces du royaume furent réunies dans une seule convocation, et presque partout les trois ordres procédèrent en commun, au chef-lieu du bailliage, au choix de leurs députés. Les délibérations au sein des États eurent lieu par tête, et non par ordre ; l'assemblée fut divisée en six sections correspondant aux six régions territoriales du pays ; elle présentait presque tous les caractères d'un vrai corps représentatif de la nation, et il y avait une telle unité dans ses vues, qu'elle prit la résolution de fondre en un cahier général les cahiers de chacun des trois ordres.

A partir de la fin du xve siècle, d'ailleurs, si l'on ne possède pas de détails précis sur la nomination des députés, on constate cependant le soin minutieux que les citoyens apportaient à faire de leur mandataire, non pas le porte-drapeau de théories politiques plus ou moins abstraites, mais le représentant consciencieux des vœux de ses commettants. Je ne sais si l'on considérait comme utile d'avoir beaucoup d'électeurs au scrutin, mais l'on considérait comme indispensable de faire connaître au député les besoins de la moindre localité.

Au moment où les lettres de convocation parvenaient dans les provinces aux baillis et sénéchaux, chaque corps municipal lançait à son de trompe une proclamation invitant les habitants à présenter leurs doléances.

Dans chaque paroisse, les assemblées primaires désignaient des mandataires qui dressaient le cahier des doléances pour la localité, et ils se rendaient avec ce cahier au chef-lieu du bailliage inférieur, où ils trouvaient les mandataires des autres paroisses et ceux du chef-lieu. Tous ensemble, ils désignaient de nouveaux délégués chargés de résumer et de fondre en un seul cahier les cahiers locaux du bailliage. Ces délégués, à leur tour, se rendaient, munis de leur cahier, au siège du bailliage supérieur; là, tous les délégués du bailliage choisissaient une troisième série de mandataires. Ces derniers, réunis aux délégués de la ville, dressaient, à l'aide d'un travail de comparaison entre les cahiers de bailliages, le cahier provincial, en même temps qu'ils nommaient les députés du tiers état [1].

Ainsi, à la suite de quatre rédactions successives de doléances et de trois degrés d'élection, les députés étaient l'expression exacte des intérêts provinciaux et de la moyenne des opinions du pays.

Ils n'obtenaient pas tout ce qui était nécessaire au bonheur de la nation, mais ils réclamaient tout ce qui était nécessaire. Ils savaient exactement quelle était leur mission à cet égard, quels abus ils devaient condamner, quels remèdes proposer. Ils étaient, dans la vraie acception, des mandataires du peuple français. Ils se sont souvent affaiblis en s'en tenant à la lettre des cahiers comme à des instructions impératives; ils n'osaient pas aborder les questions nouvelles qui se

[1] Henrion de Pansey, *Les assemblées nationales*, II, p. 267.

présentaient inopinément aux États généraux sans avoir été traitées dans les cahiers de doléances [1]; mais ils n'en sont pas moins la preuve irréfutable de ce fait, qu'une assemblée peut être sincèrement représentative sans être pour cela une émanation de la majorité numérique des électeurs.

Nous ne savons pas exactement qui votait et comment l'on votait. Nous savons, à n'en pas douter, que l'activité politique était intense, que chacun y prenait part mieux encore que par le simple dépôt d'un bulletin de vote, que des localités ignorées avaient leur mot à dire. Nous trouvons, dans l'appendice à l'*Histoire du tiers état*, d'Augustin Thierry, la reproduction d'un cahier de village, celui de Blaigny, dressé en vue des États de 1576. Le cahier s'occupe de tous les intérêts vitaux du pays; il indique les vœux de la localité en matière de religion, de justice, de milice, de finances, de commerce, etc. Les citoyens d'une obscure commune qui contribuaient à la confection d'un tel cahier avaient incontestablement une vie publique développée. Je ne vois pas qu'elle ait été inférieure à la vie des citoyens électeurs ou non électeurs d'une commune équivalente de notre temps; je ne vois pas non plus que les tournois oratoires de nos modernes meetings aient plus de poids et de précision que les réunions où nos ancêtres discutaient la rédaction de leurs griefs.

[1] Voir Georges Picot, *Histoire des États généraux*, IV, p. 206. Quand les députés, en arrivant à Orléans, apprennent la mort de François II, ils demandent à retourner dans leurs bailliages pour connaître l'opinion des habitants sur la constitution d'un conseil de régence.

On a comparé les cahiers des États à nos journaux. Il y a cette différence, cependant, que nos journaux représentent avant tout les idées politiques d'un parti ou d'un chef de parti. Ils doivent contenter leurs lecteurs et ont la mobilité des passions humaines. Ils représentent l'opinion publique, c'est vrai, mais dans ce qu'elle a de fragile ou d'ondoyant, d'exagéré ou de superficiel.

Les cahiers avaient plus de fixité; ils exprimaient les désirs permanents de la nation, ils étaient l'image de l'opinion dans ce qu'elle avait de légitime et de durable.

Les États, étant convoqués parfois à de longs intervalles, apportaient souvent à la royauté les vœux de générations entières. Mais ils y mettaient une ténacité, une persistance, une logique auxquelles on n'a pas toujours rendu justice et que les écrivains modernes admirent avec raison. Leur fermeté a, en effet, exercé sur la France, son administration et son organisation politique, une action réelle et féconde [1].

Dès 1355, conscients de leur force, ils inspirent l'ordonnance du 28 décembre, appelée par Henrion de Pansey la charte du XIVe siècle. Déjà alors ils commencent, selon l'expression de Desjardins, à rédiger les cahiers de 1789. L'auto-

[1] Voir, pour les détails : A. THIERRY, *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du tiers état*, p. 29. Bruxelles, 1853. — GEORGES PICOT : *Histoire des États généraux considérés au point de vue de leur influence sur le gouvernement de la France*. Paris, 1872, 4 vol. — DESJARDINS, *États généraux; leur influence sur le gouvernement et la législation du pays*, Paris, 1871.

rité partagée entre le roi et les trois ordres au moyen d'un comité de neuf surveillants, trois clercs, trois nobles et trois bourgeois; l'égalité des classes devant l'impôt; les États contrôlant par des délégués la perception des taxes et l'administration financière; la milice nationale basée sur le service personnel; la suppression des tribunaux extraordinaires; l'assemblée se réunissant de plein droit à terme fixe et les impôts valables seulement pour un temps déterminé après avoir été consentis, ne sont-ce pas des mesures constitutionnelles; ne faut-il pas reconnaître que le souffle novateur n'est pas l'apanage des parlements contemporains et que, dès le début, les assemblées représentatives ont eu l'instinct des besoins publics?

L'année suivante, après le désastre de Poitiers, l'audace grandit. L'assemblée, où la roture était en nombre, puisque, sur 800 députés, il y en avait 400 de la bourgeoisie, fut sur le point d'obtenir le vrai régime parlementaire. Sans les exagérations d'Étienne Marcel, il était peut-être fondé. La grande ordonnance de 1357, digne, suivant l'expression de Boulainvilliers, d'une mémoire éternelle, consacrait, en effet, conformément aux remontrances des États, leur souveraineté complète en matière de gouvernement, de législation, de finances, et leur droit de se réunir par leur seule volonté, en même temps qu'elle instituait un conseil de réforme composé de six nobles, onze ecclésiastiques et dix-sept représentants des communes.

Et en 1484, ces doctrines ont fait du chemin, car les trois

ordres convoqués à Tours, le 5 janvier, à l'avènement de Charles VII, apparaissent comme les gardiens de la nation. La France, aux mains débiles d'un roi encore enfant, agitée, inquiète de l'avenir, se retrouve dans ses députés, qui, à ce moment, unis dans une étroite communauté de vues, personnifient l'autorité, proclament le principe de la souveraineté nationale et portent leurs regards sur toutes les branches de l'administration du pays.

Les États d'Orléans de 1560 et la réunion de Pontoise de 1561 constituent une nouvelle étape dans la marche hardie de la bourgeoisie française vers l'idéal démocratique. Le cahier du tiers surtout à l'assemblée de 1560 est un programme politique d'une ampleur magistrale. Il contient 354 articles, et L'Hôpital, qui avait ouvert la session en invitant les députés « à proposer ce qu'ils croiraient utile au pays », n'eut qu'à donner plus de précision aux revendications de la bourgeoisie pour rédiger sa célèbre ordonnance d'Orléans, début de sa gloire politique. Le principe électif appliqué aux dignitaires ecclésiastiques, l'attribution d'une partie des revenus de l'Église aux besoins de l'enseignement, l'interdiction pour les prêtres de recevoir des testaments, la codification des ordonnances, l'organisation de la poursuite d'office, l'unification des poids et mesures et la liberté commerciale à l'intérieur, la restriction des droits seigneuriaux et la périodicité des États [1], voilà ce que demandaient, au XVIe siècle, sous Charles IX, les

[1] AUGUSTIN THIERRY, *Essai sur l'histoire de la formation et des progrès du tiers état*, chap. V, p. 102.

représentants populaires de la nation et ce que leur accordait le chancelier du roi.

Les États de Pontoise, c'est-à-dire les treize députés bourgeois et les treize nobles, siégeant à Pontoise au nom des États, pendant le colloque de Poissy, iront encore plus loin ; on se croirait à l'assemblée nationale de 1789. Ils demandent la vente des biens ecclésiastiques au profit de la nation, moyennant des pensions à payer au clergé comme indemnité; ils réclament la réforme complète du système administratif, la surveillance du personnel, le libre exercice du culte protestant, la convocation des États généraux tous les deux ans. Et, en constatant l'accord de la bourgeoisie avec la noblesse sur la solution de ces graves problèmes, on peut se demander quel eût été l'avenir du pays si les guerres civiles et religieuses n'avaient pas arrêté l'impulsion acquise par les forces sociales.

Il n'est pas téméraire de croire que le parlementarisme anglais eût pris racine dans le sol de la France, que les États généraux se fussent épanouis régulièrement et eussent donné la consécration de la légalité à des principes dont les révolutions modernes seules ont assuré le triomphe.

Ce n'est malheureusement pas le spectacle que nous donnent désormais les États. Leurs revendications se font de plus en plus rares et incolores. La bourgeoisie apparaît, il est vrai, avec un certain éclat aux États de Blois de 1576 ; sous la direction de Bodin, elle s'élève avec énergie contre la vénalité des offices judiciaires; elle lutte pour cette auto-

nomie qui avait été la vie même de l'ancien régime, pour les droits corporatifs désormais battus en brèche par l'administration royale; elle défend pied à pied la liberté des assemblées municipales, des élections et de la juridiction municipales. Si l'ordonnance de 1579 est imbue de l'esprit libéral, c'est au cahier du tiers qu'on le doit.

Les députés des ordres font encore une apparition à Blois en 1588; les élus du tiers état sont déjà plus hésitants, moins énergiques, mais ils ont encore la passion du droit; ils essayent de mettre un frein aux désordres du passé; ils veulent le vote libre de l'impôt; ils combattent pour la souveraineté des assemblées contre la puissance du Parlement.

Enfin, la nation se fait entendre pour la dernière fois en 1614, et l'ordonnance de 1629 porte des traces visibles des cahiers du tiers, qui présente de nouveau un programme de réformes et se distingue par sa résistance aux prétentions de l'Église.

Les Épigones des anciennes libertés se réunissent en trois chambres séparées, au couvent des Augustins, à Paris. 140 dignitaires de l'Église, 132 nobles, 192 députés du tiers, appartenant surtout à l'ordre judiciaire, exhalent des plaintes contradictoires. Ce n'est plus la représentation nationale, ce sont des corps privilégiés, la justice, le clergé, la noblesse, qui se disputent autour d'un roi de quatorze ans. Leurs dissensions montrent la rupture définitive du ressort interne de l'ancien régime. La classe moyenne elle-même a perdu toute ardeur; les rancunes l'emportent sur le bien

public; la France est mûre pour le nivellement de l'unité monarchique. Le 24 février, ses représentants trouvent, par ordre du roi, leur salle des séances démeublée; parmi les députés chassés des Augustins, il n'y a pas encore de Mirabeau pour relever l'insulte : les États généraux ont vécu.

Les bonnes intentions, on le voit, ne leur ont pas manqué, et il n'a pas dépendu exclusivement d'eux que leur patrie n'entrât dans les voies constitutionnelles. Politique générale, lois fondamentales, affaires ecclésiastiques et militaires, finances, commerce, justice, administration, direction des affaires publiques, il n'est pas un problème important que les ordres, et notamment les députés bourgeois, n'aient étudié, et à la solution duquel ils n'aient apporté la sincérité d'un esprit réformateur et libéral.

Une chose a perdu la France, le vertige de la centralisation et de l'égalité. L'autorité a successivement étouffé les traditions du pays, effacé les intermédiaires qui reliaient les citoyens à l'État, abattu à son profit les territoires et les villes, les classes et les justices. Elle a ainsi graduellement sacrifié une à une les vieilles institutions, jusqu'au jour où, dans la nation abaissée, aux pieds de l'idole monarchique, il n'y a plus eu que l'absolutisme du prince en face de l'impuissance du peuple.

Voilà pourquoi les éléments de stabilité et de modération venant à manquer en 1789, les tendances radicales ont pu prendre le dessus. La Révolution est devenue violente et systématique, condamnant en bloc tous les débris du passé,

rompant d'une façon complète avec les vaincus et se montrant niveleuse et destructive autant que l'autorité l'avait été avant elle.

Dans ce grand écroulement de toutes choses, l'ancien régime représentatif a été méconnu et emporté avec le reste. Il n'avait plus de raison d'être, d'ailleurs, le jour où la société organisée et pondérée à laquelle il s'adaptait disparaissait elle-même, et où, sous prétexte d'empêcher la représentation des privilèges, on ne concevait plus d'autre procédé que la représentation des masses dans leur généralité abstraite.

A ce point de vue, et malgré leurs défauts visibles, l'ancienne société et l'ancienne représentation étaient d'une essence supérieure à la nôtre. Autant il serait insensé de soutenir qu'il faut revenir au régime des castes, autant il serait insensé de croire qu'une société peut être conçue d'une façon purement atomique, et la profonde erreur de la Révolution a été de perdre de vue que le député qui représente tout le monde ne représente plus personne.

CHAPITRE IX

La Révolution française a violemment rompu avec le passé. — Influence de J.-J. Rousseau. — La Constitution girondine. — Saint-Just. — Robespierre, etc. — A la théorie de la représentation des forces sociales a succédé la théorie de la représentation du nombre. — L'idéal moderne est le suffrage universel. — Critique du suffrage universel. — Il n'est pas nécessaire à la représentation du peuple. — Il n'est pas non plus utile. — Le triomphe pur et simple du nombre est la négation du droit et de la justice. — Le suffrage universel donne le pouvoir à ceux qui ne sont pas à même de l'exercer. — Il ne sauvegarde pas le principe de la souveraineté populaire. — Il n'a rien fondé de durable. — Son application en France et aux États-Unis. — Il n'est pas la représentation sincère du corps social.

La Révolution française, dans son explosion soudaine, a été l'affirmation nécessaire et légitime d'un droit nouveau. Mais si elle a été dans le vrai toutes les fois qu'elle a obéi à l'instinct national soulevé contre des abus séculaires, elle s'est égarée quand elle a cru possible de créer *à priori* un État d'après les déductions de la logique et les exigences de la justice absolue.

Rousseau surtout a poussé la France à l'audacieuse tentative de réaliser dans l'ordre politique la métaphysique du droit.

C'est lui qui, faisant tout aboutir à l'individu comme au centre de l'univers, le glorifiant à l'égal d'un Dieu, le célébrant à l'état de nature raisonnable, libre, heureux, investi

de tous les droits, n'hésite pas cependant à le noyer dans la fiction du consentement général et à faire reposer le droit social sur cette pure abstraction : la souveraineté du nombre. Ainsi, après avoir encensé l'homme à l'égal d'un fétiche, il le livre pieds et poings liés à l'autorité sacrée du nombre, ne renversant le despotisme personnel du prince que pour établir le despotisme impersonnel et insaisissable de la multitude.

C'est Rousseau qui fondait l'État sur ces deux principes contradictoires : la liberté absolue et l'égalité absolue. Or, Stahl l'a démontré, la liberté de l'activité humaine amène nécessairement l'inégalité des conditions. De plus, en disant, non pas avec Platon, « à chacun le rôle auquel la nature le destine », mais avec Rousseau, « à chacun une position identique », on lance l'humanité à la poursuite du néant.

L'égalité complète, supprimant toute différence de rang, de fortune, d'éducation, d'aptitude intellectuelle, de force au travail et même de santé, c'est une impossibilité, un mot vide et creux et en droit une chose inutile. On peut avoir des supérieurs et jouir de son droit, on peut n'avoir que des égaux et subir avec eux le joug de la force. Deux hommes qui traînent chacun un boulet d'égale pesanteur ne sont pas pour cela deux hommes libres, dit fort justement M. Fouillée [1]. Et à deux misérables égaux dans leur anéantissement, il est fort raisonnable de préférer deux êtres un peu moins égaux, mais dotés chacun d'une vitalité propre.

[1] *L'idée moderne du droit*, p. 273.

C'est Rousseau encore qui, méconnaissant l'organisme naturel de la société, les buts naturels de la vie et les conditions naturelles de l'ordre civil, a conçu la société comme un informe amas de poussière dont les individus seraient les grains et en a fait une grande unité abstraite, sans nuances, sans divisions, sans groupes partiels; en un mot, un simple total de toutes les volontés particulières s'aliénant toutes ensemble par le contrat social pour produire la volonté générale.

On peut dire que c'est Rousseau qui a le plus contribué à déchaîner les esprits contre la notion d'un corps social organique et à leur inspirer l'idolâtrie d'une souveraineté populaire, qui est l'antithèse absolue de la réalité.

« Il importe, écrit Rousseau, pour bien avoir l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État et que chaque citoyen n'opine que d'après lui [1]. »

Ce qu'il lui faut, c'est un état de nature où le peuple fasse tout par lui-même. Arrière les collectivités! le corps social n'existe que lorsque tous les individus, par un pacte solennel, lui donnent l'existence. Arrière même toute représentation! la volonté individuelle ne se représente pas, il faut que les individus eux-mêmes, à chaque instant, votent et ratifient les lois.

Un peuple cesse d'être libre à l'instant où il se donne des représentants. « Le peuple anglais pense être libre : il se « trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres

[1] *Le contrat social*, p. 47.

« du Parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il « n'est rien [1]. »

La souveraineté populaire ainsi entendue n'est qu'une vaste mystification. On peut retourner contre elle la définition que Rousseau lui-même donne du despotisme : « C'est ici le dernier terme de l'inégalité : celui où tous les hommes sont égaux, parce qu'ils ne sont rien. »

Les événements l'ont bien prouvé. Ce faux idéalisme a pesé sur toute la période révolutionnaire. Dès le début, les hommes de la Révolution sont hantés par le fantôme du contrat social; leur préoccupation constante est de retremper à tout moment le pouvoir dans l'océan agité des volontés individuelles.

La Constitution girondine est incohérente et impraticable. Pourquoi? Parce que, pour s'y conformer, la nation française doit passer tout son temps à nommer des mandataires et à voter des lois; parce que, à chaque instant, cinq millions de Français sont sur pied pour vérifier les agissements de leurs députés. Chaque citoyen, dans la même assemblée, élit tous les agents qui, de près ou de loin, se rattachent à l'organisation sociale, représentants, conseillers de communes et de départements, fonctionnaires exécutifs, administratifs, juges.

Il les nomme par les procédés les plus compliqués et par des scrutins qui pour la même élection se répètent à quelques jours d'intervalle.

Et ce n'est pas tout.

Si on laisse la moindre liberté aux mandataires, le peuple

[1] Rousseau. *Le contrat social*, p. 166.

devient esclave. Aussi y a-t-il encore des assemblées innombrables pour accepter ou refuser les lois, pour en voter la revision, pour répondre aux questions que le corps législatif adresse au peuple, pour exercer sur les élus une rigoureuse surveillance (1).

Les systèmes jacobins sont de dangereuses rêveries. Pourquoi? Parce qu'ils placent la source du pouvoir dans l'ensemble de toutes les volontés individuelles sans leur donner l'ombre d'une organisation sérieuse.

Saint-Just proposait une assemblée nationale élue par l'universalité des citoyens, dont les votes étaient recensés en commun. Les trois cent quarante et un membres ayant obtenu la majorité relative étaient les représentants du peuple français, qui conservait dans ses assemblées le droit de ratifier toutes les lois constitutionnelles.

Robespierre, dans sa déclaration des droits, proclamait, avec Anacharsis Clootz, « le genre humain le souverain de la terre » et « la nature son législateur suprême ». Quelques jours avant d'inaugurer la Terreur, il disait : « Le peuple est toujours bon, ses délégués sont toujours corruptibles ; c'est dans la vertu et la souveraineté du peuple qu'on trouve le préservatif contre le despotisme. » Pour lui, les actes du gouvernement devaient être contrôlés par le peuple, réuni en sections (2).

Avec Rousseau, Saint-Just, Robespierre, Anacharsis

(1) Duvergier de Hauranne. *Histoire du gouvernement parlementaire*, Paris, 1857. Vol. II, p. 254 et suiv.
(2) Id., ibid.

Clootz, la Constitution de 1793 admettait que le souverain de la terre est le genre humain. Elle établissait ce que Mignet appelle le pur régime de la multitude. Tout cela a abouti à la dictature du Comité de salut public, et à cette théorie nettement affirmée par Chabot : « La garantie de la liberté, c'est la guillotine. »

Dans son bel ouvrage sur les origines de la France contemporaine, M. Taine [1] a admirablement montré de nos jours tout ce qu'il y avait d'erroné et de nuisible dans ces conceptions extrêmes.

Mais en 1789, personne ne semblait comprendre que le genre humain sans plus n'est qu'une absurdité. Personne ne semblait savoir qu'il y avait eu en Europe de grandes démocraties qui, sans décréter la souveraineté du genre humain, avaient pratiqué la souveraineté du peuple. Personne ne semblait entrevoir que, si la foule organisée est une force, la foule désorganisée est une pâte molle que les intrigants et les aventuriers sont toujours prêts à pétrir.

Que représente, en effet, une multitude éparse, sinon une cohue sans nom, un tourbillon flottant d'atomes qui ondulent à tous les vents, qui acceptent avec la même facilité et dans l'espace de quelques années les systèmes les plus hostiles et sur lesquels passent comme un ouragan la sanglante anarchie des clubs révolutionnaires et le despotisme asiatique des Napoléon?

[1] *Les origines de la France contemporaine.* 3 vol. Paris, 1875 à 1881.

Par horreur de la tradition, la France s'est donc jetée dans l'inconnu. Burke lui disait avec raison : « Pourquoi ne pas vous « borner à vous rattacher à vos anciennes franchises, pour- « quoi ne pas porter vos regards de notre côté? » Mais elle n'écoutait rien, elle ne voyait rien, elle attendait fiévreusement le règne de la justice et de la fraternité, avec la conviction qu'un monde nouveau allait renaître de toutes pièces.

Le monde qui est sorti des flancs de la Révolution n'a, en effet, plus rien de ce qui avait été la loi commune de la vieille Europe. Mais a-t-il bien tenu les promesses faites en son nom? A-t-il répondu aux espérances que l'on mettait en lui? La situation économique des classes travailleuses n'a pas été brillante, et à ce point de vue, le siècle qui décline ne termine point son cours au milieu de fanfares d'allégresse. Il a connu les grandes douleurs de l'humanité, la haine, l'égoïsme, les guerres, les crises, la corruption, le fanatisme, et les gouvernements qui se sont inclinés devant le dogme de la souveraineté populaire n'ont pas été plus épargnés que les autres.

Ni les sept gouvernements qui se sont succédé en France de 1789 à 1814, ni la Restauration, ni la monarchie de Juillet, ni la république de 1848, ni l'Empire, ni la troisième république ne sont parvenus à réaliser les vœux des couches profondes de la nation française. A chaque changement de régime, les cœurs débordaient de confiance en l'avenir, pour en revenir bientôt après aux mêmes craintes, aux mêmes révoltes, aux mêmes impatiences, aux mêmes agitations.

La démocratie a donc reçu les rudes leçons de l'expérience et elle doit en profiter.

Qu'elle jette un regard en arrière, elle le constatera elle-même, le travail de désagrégation qui a conduit la société de la coordination de l'ancien régime à l'état actuel, ne l'a pas rendue plus puissante pour le bien. Depuis cent ans, elle semble lancée à la poursuite d'un idéal semblable à la ligne fuyante d'un horizon qui recule toujours, et la meilleure preuve de l'influence funeste qu'exerce encore aujourd'hui la pure doctrine jacobine, c'est l'enthousiasme dont les masses et beaucoup d'esprits éminents font preuve pour le suffrage universel.

La théorie du suffrage universel est la grande difficulté du régime parlementaire moderne et elle donne lieu à tant de mécomptes, de déceptions et de malentendus qu'il est nécessaire d'examiner la question d'un peu plus près.

L'expansion de la démocratie est le problème capital du XIXe siècle. Il faut tenir compte de l'émancipation des classes laborieuses et respecter leurs droits incontestables en les conciliant avec ceux des autres classes.

Il faut surtout que ces droits trouvent leur expression dans le régime parlementaire. Comment arriver à ce résultat ?

Nous vivons à une époque essentiellement complexe. Toutes les questions agitées aux grandes périodes de l'histoire sont débattues aujourd'hui. Les rapports de l'Église et

de l'État, de l'autorité et de la liberté, du travail et du capital, la répartition équitable des charges publiques, les aspirations des masses vers le bien-être, tous ces problèmes sont au premier plan, tous mettent en jeu les intérêts vitaux du peuple et provoquent son intervention. Or, la participation directe et permanente du peuple étant impossible, il ne reste que la participation indirecte par l'intermédiaire de mandataires élus. On en est ainsi arrivé facilement à voir dans le vote l'unique signe de l'intervention des masses, et dans le vote de tous l'unique moyen de les faire intervenir efficacement.

Le suffrage universel, c'est donc le vote de tous et c'est, de plus, le vote mécanique par tête. Cette formule a assurément pour elle le mérite d'une grande simplicité; seulement, en politique, la simplicité n'est pas toujours une qualité suffisante, et pour le montrer je rappellerai une comparaison familière :

Voici une très ancienne famille : elle est née, a grandi dans une vieille maison, qui s'est étendue avec la famille même. A mesure que celle-ci s'accroissait, on ajoutait des ailes, on élevait des constructions appropriées aux besoins nouveaux, et l'on a ainsi obtenu des bâtiments fort irréguliers, mais où chaque enfant vit à l'aise et suivant ses goûts. — C'est l'image du développement politique anglais.

Puis, un beau jour, le viel édifice est abattu; l'on élève d'un jet une belle maison toute neuve; il y règne une régularité géométrique : chambres, tentures, ameublement, tout est

uniforme, tout est symétrique, tout se ressemble; la famille s'y installe avec joie, mais aucun de ses membres n'y trouve la liberté et le confort qu'il avait rêvés. — C'est l'image de l'organisation française.

La régularité mathématique n'est pas tout; le suffrage universel est clair, logique, régulier, mais on peut discuter le point de savoir s'il est en rapport avec une vie sociale aussi compliquée que la nôtre.

Et tout d'abord, je demanderai si le suffrage universel est bien l'instrument nécessaire de l'émancipation du peuple? C'est là un point fondamental.

Certes, il est désirable que les classes populaires soient émancipées. Maintenant qu'elles s'instruisent, leurs revendications deviennent plus pressantes que jamais; et si le suffrage universel est le seul moyen légal de leur donner satisfaction, il faudra bien l'accepter même avec ses dangers.

Seulement cette solution ne paraît nullement indispensable. Pour que le peuple soit affranchi, il faut attribuer le droit de vote à des corps populaires; il n'est pas indispensable de l'accorder à tous les individus indistinctement. Les classes populaires doivent avoir des représentants, mais dès qu'elles peuvent en choisir, leurs droits sont sauvegardés, alors même que tous les prolétaires ne voteraient pas.

Ce qui se passe en Belgique en est une preuve saisissante. Notre système est fondé sur la représentation exclusive de la classe moyenne; la classe moyenne est chez nous la classe dirigeante. Tous ses membres votent-ils? Nous savons com-

bien considérable est le nombre des non votants; il y en a qui ne payent pas le cens; il en est qui le payent et qui ne veulent pas voter et qu'il faut inscrire de force; il en est qui sont inscrits, et systématiquement s'abstiennent de voter. La bourgeoisie, comme telle, a-t-elle pour cela moins de privilèges? Y a-t-il des distinctions politiques entre les inscrits et les non inscrits, entre les censitaires et les non censitaires, entre les votants et les non votants? Le magistrat, le fonctionnaire, le millionnaire qui, habitant un appartement, se dérobe au cens, est-il politiquement inférieur au cabaretier qui vote; est-il moins capable de faire valoir ses droits?

Non, il n'y a pas de différence entre le bourgeois qui participe à la lutte électorale et celui qui y reste étranger; tous les deux ont une situation favorable, car tous les deux appartiennent à une classe privilégiée. L'exclusion de tous les membres d'un groupe social nuit au groupe et l'abaisse, mais l'attribution du droit de suffrage, même restreinte à une partie de ces membres, profite à tous et les élève tous. Il est très vrai que l'on n'est pas dans la réalité du droit politique quand on n'est pas défendu et représenté au sein des corps constitués; mais on peut être parfaitement dans le droit politique, même en n'étant pas électeur. En définitive, la vie politique est autre chose que le simple fait d'aller, à de rares intervalles, déposer un bulletin dans l'urne électorale. Pour qu'un citoyen se sente vivre de la vie politique, il doit avoir conscience de lui-même, comme membre d'une collec-

tivité, et, à cet égard, nos ancêtres, avec leurs groupes sociaux bien définis, étaient arrivés, à certaines époques de l'ancien régime, plus près de la vérité, sans pour cela avoir dû recourir au suffrage universel.

Pour nous, au contraire, qui absorbons le droit politique dans le droit de vote, nous connaissons dans tous les partis une foule de braves gens qui, le jour des élections, s'en vont au scrutin, obéissent avec docilité au mot d'ordre reçu, et ensuite, pendant un an ou deux, retombent dans le néant politique et s'occupent de leurs affaires sans plus se douter qu'il existe un intérêt public quelconque.

Je dis donc que, pour représenter le peuple, il n'est pas indispensable de faire voter tout le monde. Le suffrage universel est un mirage, il donne momentanément aux masses l'apparence de la vie politique, il ne les fait pas entrer d'une façon durable dans l'essence de la vie politique. J'ajoute — et c'est ici surtout que je rencontrerai la contradiction — que si le suffrage universel n'est pas nécessaire, il n'est pas non plus utile et fécond.

Les classes laborieuses qui doivent gagner leur pain quotidien forment partout en Europe la majorité. C'est une raison pour qu'elles soient représentées, ce n'est pas une raison décisive pour proclamer le suffrage universel. Et voici pourquoi.

Personne ne méconnaîtra le vice radical du régime censitaire qui donne à la majorité numérique de la bourgeoisie le monopole du gouvernement. Mais, avec le suffrage

universel, quel est le changement? Si le suffrage universel est libre, — et il faut le supposer tel pour discuter loyalement la question, — ce ne sont plus les classes bourgeoises, ce sont les classes inférieures qui l'emportent. Mais, dans les deux cas, le vice est identiquement le même : une majorité numérique exclusive devient l'arbitre suprême des destinées nationales. Elle est plus étendue que la majorité censitaire, elle n'est pas moins tyrannique; elle n'exige pas moins impérieusement le sacrifice de tous les droits et de tous les intérêts autres que les siens; et tous doivent se courber devant le règne du nombre.

Le nombre est incontestablement quelque chose; il n'est pas tout, et il est facile de le montrer : Je suppose que, dans un arrondissement quelconque, il y ait 150,000 nègres et 149,000 blancs; nous, blancs, admettrons-nous un seul instant qu'à raison de cette unité de plus, les nègres nous asservissent et nous fassent la loi? Et si, au lieu de deux races, nous trouvons deux partis, deux intérêts, cela devient-il plus juste? Est-il raisonnable que le groupe le plus nombreux soit tout, et le groupe le moins nombreux, rien? N'allons-nous pas aboutir à une dictature effrénée, plus dangereuse que toute autre parce qu'elle est plus irresponsable? L'esclave d'un parti ou d'un tyran est toujours un esclave, avec cette nuance qu'il pourra se débarrasser du tyran, mais qu'il ne saura pas se débarrasser d'un chiffre abstrait.

Dès que la liste de la majorité a triomphé, les partisans des candidats évincés sont réduits à l'impuissance : ils

auraient pu ne pas se déranger; ils ont voté, mais leur droit de vote équivaut au néant; ils ne sont pas représentés.

Et je viens encore de supposer que c'est la majorité qui l'emporte. Mais il peut arriver, comme le montre Bluntschli, qu'il n'en soit pas ainsi [1].

Supposons que le pays soit divisé en 100 circonscriptions de 4,000 électeurs. Il y a deux partis, A et B.

51 circonscriptions votent pour A, 49 votent pour B. Le parti A l'emporte.

Seulement, il se fait que dans chacune des 51 circonscriptions, 2,500 électeurs ont voté pour le parti A et 1,500 pour le parti B. Au contraire, dans les 49 circonscriptions fidèles au parti B, 3,500 électeurs ont voté pour ce parti et 500 seulement pour le parti A.

A est vainqueur avec 148,000 votes et B est vaincu avec 352,000 votes! Ici, la loi de la majorité elle-même est une fiction et la minorité décide. Le fait s'est produit en Belgique aux élections de 1870 et se produit parfois aux États-Unis.

Cette hypothèse est évidemment assez rare, soit. En règle générale, la majorité triomphe. C'est exact. Il n'en est pas moins vrai qu'elle ne fasse subir à la minorité un véritable despotisme.

Il n'eût pas été nécessaire de faire couler des flots de sang pour détruire les abus du pouvoir personnel, s'il fallait

(1) BLUNTSCHLI, *La politique comme science*. Traduction Riedmatten. Paris, 1379.

accepter en échange les abus du pouvoir impersonnel. Ce serait la négation de la démocratie. Car la démocratie est la protection de tous les droits, et le triomphe du nombre est la négation du droit individuel.

L'ancienne monarchie méconnaissait le droit individuel; nous l'avons terrassée; ce n'est évidemment pas pour consacrer, par un procédé différent, la même injustice!

Quand la moitié plus un vote et gouverne, la moitié moins un vote ou ne vote pas, peu importe, elle est gouvernée et subit un joug inexorable.

Or, ce joug est surtout pesant quand il est imposé par la partie la moins cultivée d'une nation. Les masses organisées possèdent incontestablement la notion de leurs intérêts; livrées à elles-mêmes, elles n'ont pas la capacité politique générale qui doit servir de base au suffrage universel.

Qu'est-ce, en effet, que le noyau de la majorité dans le suffrage universel? Il se compose des ouvriers et des paysans. Et, dans cette vie de lutte incessante et de fatigues toujours renouvelées des paysans et des ouvriers, où donc trouverait-on une place pour la politique?

Je sais bien que c'est précisément cette situation qu'il s'agit de faire cesser. Certes, laisser les masses en dehors de la politique, c'est une cause de faiblesse pour un gouvernement, et les attirer, c'est, comme le dit M. Gladstone, accroître la force de l'État. Certes, tout régime qui veut durer doit s'attacher à résoudre le difficile problème de l'émancipation des travailleurs et de la protection des humbles. Seulement,

de toutes les conceptions imaginées pour arriver à ce but, il me semble que la plus mauvaise est le suffrage universel.

Exiger des classes laborieuses qu'elles trouvent dans le suffrage universel un levier, c'est exiger d'elles une chose impossible. Car, ou bien elles resteront sous l'étreinte de l'Église, de la grande industrie et de la grande propriété qui les dominent aujourd'hui, et alors rien n'est changé ; ou bien elles parviendront à se rendre indépendantes, à ne relever que d'elles-mêmes, et alors, que vont-elles faire?

Choisir un représentant n'est pas une chose toute simple ; rien n'est plus facile, si l'on se borne à voter servilement suivant les caprices d'un chef ; rien n'est plus difficile quand on veut, dans la pleine liberté de sa conscience, faire un bulletin de vote sincère et judicieux. L'électeur qui choisit un mandataire doit posséder une certaine expérience des hommes, un certain sentiment des nécessités politiques. Il a à se prononcer sur des intérêts multiples ; il faut qu'il les connaisse ; il doit distinguer l'intrigant de l'honnête homme, le candidat compétent de l'incapable. Admettons qu'il puisse se passer de notions sur l'impôt, le budget, la loi, les dépenses publiques, l'administration, les intérêts généraux, tout au moins doit-il pouvoir se former une opinion raisonnée sur les candidats en présence, sur les questions à l'ordre du jour.

Où puisera-t-il ces notions?

L'homme éclairé qui vit dans les grands centres et con-

sacre ses loisirs aux affaires publiques a souvent de la peine à les acquérir. A qui fera-t-on croire qu'elles germeront spontanément dans le cerveau du paysan, de l'artisan, de l'ouvrier, écrasé par le fardeau de la lutte pour l'existence?

Mais, dit-on, vous oubliez la liberté de la presse et la liberté d'association! Les journaux et les meetings corrigent les défauts du système; ce sont les vrais éducateurs du peuple.

Comment! parce que, le matin ou la veille de l'élection, l'électeur aura lu les affiches, les circulaires, les proclamations qui recouvrent les murs d'une ville comme un habit d'arlequin; parce qu'il aura reçu à domicile le monceau de manifestes, de déclarations, de circulaires que les concurrents se jettent à la tête jusqu'au dernier moment; parce qu'il aura, pendant les quelques jours qui précèdent l'élection, entendu les théories des candidats; parce qu'il aura assisté aux discussions passionnées, aux attaques personnelles, aux récriminations de toute nature qui constituent souvent le fond d'une campagne électorale; parce qu'enfin il se sera mis au diapason de la polémique ardente des journaux, vous croyez que soudain l'électeur sera illuminé des rayons de la vérité!

Mais si vous reconnaissez que cet électeur n'a pas le discernement nécessaire pour voter sans le secours de la presse et des associations, à plus forte raison sera-t-il dans l'impossibilité de voter au milieu de l'effroyable mêlée d'une campagne électorale, alors que les partis, leurs journaux et

leurs meetings semblent tout réunir afin d'obscurcir le jugement des plus sensés.

Ne nous faisons illusion ni sur l'influence de ces écrits et de ces discours d'un moment, ni sur la perspicacité des masses.

Les masses ont des instincts, des passions, des tendances; elles savent les exprimer et ont le droit de les exprimer. Quand il y a conflit entre l'autorité et le peuple, c'est le peuple qu'il faut consulter, c'est au plébiscite qu'il faut recourir. Encore est-il nécessaire d'organiser le plébiscite, c'est-à-dire de donner à ceux que l'on interroge les moyens de répondre et d'exercer leur droit.

Dans tous les cas, je ne parle ici que du choix d'un député, d'une élection proprement dite, et une élection n'a rien de commun avec un plébiscite.

Ce n'est pas une décision que l'on prend, c'est un mandat que l'on confère.

Un plébiscite réunit, dans un oui ou dans un non, tous ceux qui ont le même intérêt; la volonté de la majorité et celle de la minorité sont précises, indiscutables, parce que la question était simple.

Dans une élection, tous ceux qui ont élu le député se décomposent en groupes nombreux, avec des aspirations et des intérêts variés, qu'il est impossible de concentrer dans un vote unique.

La somme des électeurs n'a pas une seule volonté. Et quand on dit que les députés nommés par une agglomération

de simples individus sont l'émanation de la volonté populaire, on fait reposer la représentation nationale sur une erreur.

Que l'on ne se méprenne pas sur ma pensée : il ne s'agit pas de ravaler le rôle du peuple au profit des classes dirigeantes. Les qualités nécessaires à la pratique du droit électoral ne parviennent pas à s'épanouir dans les agitations de l'océan populaire; reconnaissons que dans les hautes classes aussi elles s'émoussent rapidement : le désœuvrement, ce châtiment des riches; la corruption, l'orgueil, tous les préjugés mondains, la sécheresse de cœur, l'étroitesse d'esprit font autant de ravages sur les sommets sociaux que la misère, l'ignorance, la haine et l'envie dans les bas-fonds.

En réalité, grands et petits, dirigeants et dirigés ont leurs mérites et leurs faiblesses. Le malheur, quand on prend la société en bloc et qu'on agite cette masse tumultueuse, c'est que les qualités se neutralisent; les vices seuls apparaissent à la surface et surnagent.

Voilà pourquoi nous voyons le suffrage universel en France et en Amérique consacrer souvent le triomphe des médiocres et des faiseurs.

Ne condamnons donc pas les masses, ne les excluons pas du scrutin; mais condamnons le procédé factice par lequel on les appelle à émettre leur vote.

Comment espérer un résultat sérieux quand on confond les deux pôles de la politique, quand on jette ensemble dans la fournaise électorale les villes, ces foyers de libéralisme où

l'esprit public s'aiguise dans l'ardeur du combat, et les campagnes, ces forteresses du conservatisme, où l'esprit public ne saurait même pas germer? Quel lien établir entre le citadin plongé dans le tourbillon des grands centres, dans la perpétuelle circulation des idées et des patrimoines, et le paysan esclave des lois physiques, attaché à sa terre et à sa culture et uniquement soucieux des intérêts et des phénomènes agricoles? Quelle égalité imaginer entre l'homme d'État, maître des rouages sociaux, et l'ignorant armé de son simple instinct? Où donc, dans ce régime qui invoque l'égalité, trouver un semblant d'égalité ou de justice? Quand, au lieu de peser les voix, on les compte, il est impossible de parler d'égalité et de justice. Car ne considérer que le nombre, c'est nier la condition essentielle de l'égalité et de la justice, c'est-à-dire la proportionnalité. Et attribuer à toutes les voix, dans le suffrage universel, une valeur identique, c'est aussi inique que si l'on faisait payer la même somme d'impôts à tous les habitants d'un pays.

Le jour où ces forces contraires votent pêle-mêle, au nom d'un principe abstrait, sur l'ordre d'un chef, pour une liste de candidats que les électeurs ne connaissent parfois même pas de vue, quel espoir y a-t-il de voir, d'un pareil amalgame, sortir autre chose que le chaos et l'impuissance?

On répond à cela : Le procédé est artificiel. Soit! mais au moins, il sauvegarde le grand principe de la souveraineté nationale!

Je ne vois nullement que le suffrage universel réalise

l'idée de la souveraineté populaire. On a le droit d'invoquer la souveraineté du peuple en cas de plébiscite, quand, sur dix millions de votants, par exemple, huit ou neuf millions de voix se sont *librement* exprimées dans le même sens. Alors, le vote est un reflet de la volonté nationale. Mais en temps ordinaire, les choses ne se passent pas ainsi, et il suffit, pour s'en assurer, de regarder ce qui a lieu en France et de considérer le déplorable émiettement des partis dont la politique française nous donne le spectacle depuis dix ans.

Où est le consentement général? Faut-il le chercher parmi ceux qui votent ou parmi ceux qui s'abstiennent? Et s'il faut le chercher parmi les votants, est-ce chez les bonapartistes, les légitimistes, les orléanistes, est-ce chez les républicains autoritaires, radicaux ou intransigeants que nous le trouverons? Quel parti, quel groupe, quelle nuance représente le mieux la volonté nationale? Et puis, quand, du milieu de ces groupes, nous voyons surgir des intrigues, des cabales, des coalitions pour soutenir ou pour renverser un ministère, dira-t-on que c'est l'ombre de la souveraineté nationale qui plane sur ces hontes

Et les faiblesses du suffrage universel sont d'autant plus manifestes que la circonscription électorale est plus importante. Plus un collège électoral est étendu, en effet, plus le droit de la minorité est illusoire, la liberté de l'électeur sacrifiée et la compétence du corps élu restreinte. Celui-ci finit par ne représenter que les opinions extrêmes des groupes dirigeants.

Non, au fond de tout cela, il n'y a qu'une pure fiction. Le suffrage universel n'est pas une force créatrice, c'est une force négative. Il a l'instinct des maux qui accablent une nation, il n'a pas l'instinct des remèdes à appliquer. Il sait détruire, il sait même, au besoin, établir les fondements d'une construction nouvelle; il ne sait pas la continuer avec esprit de suite. Il y a chez lui beaucoup d'élan et peu d'enchaînement; beaucoup d'enthousiasme et peu de cohésion; beaucoup d'aspirations mal définies et peu de résultats précis.

On dit encore : Qu'importe la critique? Le suffrage universel existe; il a donné des preuves de sa vitalité; le reste est de la théorie.

Or, c'est parce qu'il fonctionne qu'il a dévoilé ses faiblesses. Il est très exact de soutenir qu'en politique, la théorie est de peu de poids, et qu'il ne suffit pas, pour justifier un système, de montrer qu'il est conforme à un idéal abstrait.

Mais précisément à propos du suffrage universel, on fait souvent plus que de la théorie : on se lance dans le mysticisme politique; on parle de droit antérieur et supérieur à toute organisation, ce qui ne prouve absolument rien.

On l'a dit avec raison, il y a des ultramontains du droit populaire comme il y a des jacobins du droit divin. Je ne vois pas une grande différence entre ceux qui invoquent, en faveur du suffrage universel, le droit inaliénable et imprescriptible de la souveraineté populaire et ceux qui invoquent, en faveur de l'absolutisme, le droit inaliénable et divin d'une famille ou d'un chef.

Ce n'est pas ainsi que l'on discute le suffrage universel; il importe de voir ce qu'il a produit dans la vie réelle.

La tâche est facile, car son histoire n'est pas longue. L'on ne peut invoquer ici ni Athènes, ni Rome. La démocratie de raffinés et de policés qui s'agitait à l'Agora n'avait, nous l'avons vu, rien de commun avec les démocraties modernes. La république romaine n'admettait pas le triomphe du nombre, et l'Europe, jusqu'en 1789, n'a possédé pour ainsi dire que le vote par groupes et par ordres. Le 7 mai 1783, dans un discours au Parlement, Pitt disait : « Jamais un Parlement n'a été choisi par tous les individus de ce royaume. Cependant il a prospéré et il est arrivé au plus haut degré de gloire sans que cette doctrine fût jamais reçue. »

Dans notre civilisation, le suffrage universel a donc à peine un siècle d'existence. Qu'a-t-il produit? Il apparaît en 1793 dans tout son développement : les distinctions s'effacent, les barrières tombent, tout le monde vote, et la Constitution anarchique de 1793 est le fruit de la première expérience.

Six ans plus tard, le même peuple accepte la Constitution absolutiste de l'an VIII et livre le pouvoir au premier consul.

En 1848 commence la seconde expérience : un brusque changement apparaît de nouveau, et du cens le plus élevé, on revient d'un seul élan au régime électoral de 1793. En quelques minutes, Lamartine, cédant aux sollicitations de la foule, lui accorde le suffrage universel.

Quel usage en fait-elle? Elle doit choisir un homme; elle est bien libre : le 19 octobre, l'Assemblée a levé l'état de

siège; le 2 novembre, le ministre de l'intérieur, M. Dufaure, déclare qu'il faut assurer la liberté et la sincérité de l'élection; on laisse agir les journaux et les clubs; le 10 décembre, le scrutin s'ouvre avec ordre sur tous les points du pays; il s'agit de se prononcer entre Cavaignac et Bonaparte; la multitude n'hésite pas; éblouie par la légende napoléonienne, elle va droit au césarisme; elle accorde à Louis Bonaparte près de 5 1/2 millions de suffrages sur environ 7 millions de votants, et elle acclame Napoléon III pendant dix-sept ans.

En 1870, elle lui donne encore 7 1/2 millions de suffrages. Quelques mois plus tard, le second Empire est vaincu à Sedan. Le suffrage universel se retourne contre son idole; on le voit tour à tour radical, anarchiste, conservateur; et, en ce moment, morcelé, impuissant et indécis, il inspire des inquiétudes sérieuses aux amis de la république et de la démocratie.

Enfin, les événements qui se passent sur plusieurs points du territoire français, les appels révolutionnaires des clubs anarchistes démontrent que le suffrage universel n'empêche même pas des mécontentements, des révoltes d'esprit et des haines furieuses analogues aux désordres que produit la compression du despotisme russe[1].

Aux États-Unis, le résultat est-il digne d'envie? l'Europe

[1] Je ne cite pas l'Allemagne, parce qu'on me répondrait, avec raison, que l'Allemagne n'est pas une démocratie fondée sur le suffrage universel, mais une monarchie autoritaire aux prises avec le suffrage universel.

n'a-t-elle pas, dans ces dernières années, commencé à revenir de l'enthousiasme que M. de Tocqueville lui avait inspiré pour les institutions américaines? Le suffrage universel les a faussées. Car si la concussion, le vol et la simonie sont à l'ordre du jour en Amérique; si des ministres y ont été convaincus d'avoir dilapidé les deniers publics; si la ville de New-York s'est trouvée tout entière entre les mains de faiseurs d'affaires qui ont élevé sa dette à cent millions de dollars; si de grandes associations financières se sont emparées de la politique, c'est, comme le dit M. de Molinari, parce que la nation « a abandonné la direction de ses affaires à une « classe d'hommes au-dessous de leur tâche ».

Un autre défaut considérable du suffrage universel, c'est qu'il développe le système de l'abstention. Déjà en 1793, Danton et Robespierre étaient nommés par cinq cents voix au plus! Proudhon, dans son livre : *De la capacité des classes ouvrières*, montre également combien, sous l'Empire, les abstentions étaient nombreuses; et actuellement, sous la république, nous le lisons à chaque instant, les journaux déplorent l'inertie des électeurs et font ressortir le chiffre des citoyens qui se sont désintéressés de la lutte.

Aux États-Unis, l'élite de la nation s'éloigne de l'arène électorale et ne se mêle plus de politique; elle laisse la politique aux politiciens, qui en font un métier, et parfois un métier fort lucratif.

C'est la conséquence inévitable du grand malentendu sur lequel repose le suffrage universel : l'oppression du nombre.

Il est bon qu'un corps électoral s'appuie sur les intérêts du plus grand nombre; il ne faut pas que le plus grand nombre abuse de sa force à l'instar d'un despote. Car le jour où la minorité comprend que le droit est inutile, elle y renonce, et les mœurs publiques se corrompent sous l'influence d'une majorité qu'aucun frein ne contient plus.

Et qu'on le remarque bien, cette majorité elle-même semble se trouver dans l'impossibilité d'obtenir une représentation sincère. Considérons, par exemple, un arrondissement français en 1884; il contient des monarchistes de toute nuance et des républicains de toute nuance. Les opportunistes et les intransigeants seuls luttent et présentent des candidats. Chacun de ces deux partis a un chef influent et un programme politique; les deux noms qui sont aux prises résument deux théories, dont l'une va triompher.

Mais, en dehors de ce parti vainqueur et même au sein du parti, il y a une foule de citoyens pour qui le combat n'a offert qu'un intérêt accessoire; le procédé théorique leur était indifférent; ils désiraient tel progrès déterminé, la solution de telle question vitale, la protection de tel droit essentiel; ils avaient des idées pratiques, des volontés raisonnées, mais la campagne électorale n'a pas porté sur ces problèmes; il a fallu voter sur un système général de politique ou s'abstenir; leurs aspirations seront, dans tous les cas, méconnues.

Encore une fois, que l'on ne parle donc pas de volonté nationale; les électeurs réunis représentent des droits, des intérêts, des affaires, des convictions multiples, et

non pas une volonté; des députés élus par le soi-disant suffrage populaire ne sont pas l'émanation réelle de la souveraineté populaire, la reproduction fidèle des besoins sociaux; ils ne représentent distinctement ni le droit, ni la science, ni l'armée, ni la bourgeoisie, ni les classes ouvrières, ni le capital, ni la propriété, ni le travail, ni les intérêts agricoles, économiques ou sociaux; ils ne représentent que des courants, et les courants sont variables; aussi le caractère essentiel d'une telle représentation, c'est l'instabilité.

Le suffrage universel ne permet donc pas aux électeurs de se retrouver, d'obéir à leur conscience ou de veiller à leurs intérêts, et je citerai à ce propos l'opinion d'un écrivain français que l'on ne suspectera pas de tendances réactionnaires; Proudhon écrit :

« Toute dignité rendue commune s'évanouit, et ce qui appartient à tout le monde n'est à personnè... Du reste, l'expérience s'est prononcée à cet égard : plus le droit électoral s'est multiplié, plus il a perdu de son importance. »

Proudhon invoque à l'appui de sa thèse l'accroissement du chiffre des abstentions. Il ajoute :

« Il est certain que nos 10 millions d'électeurs se sont montrés depuis 1848, en intelligence et en caractère, inférieurs aux 300,000 censitaires de la monarchie de Juillet[1]. »

On peut d'ailleurs faire, à propos de la théorie du suffrage universel, une remarque bien simple et qui résume la question. Appliquez ce système, par hypothèse, au gouvernement

[1] *De la capacité des classes ouvrières*, p. 56.

de l'humanité tout entière, et au lieu de voir les nations civilisées marcher en tête des autres et diriger le monde, vous verrez la terre aux barbares et aux incultes. La civilisation serait étouffée.

CHAPITRE X

Erreurs fondamentales de la théorie moderne de la représentation. — Quelle est la véritable base du système représentatif? — Théorie de Guizot et de l'école doctrinaire. — La capacité. — Le cens. — L'instruction. — Lacunes de cette théorie. — Le groupement des intérêts sociaux est la base naturelle du parlementarisme. — Avantages politiques du système. — Ce qui le rapproche de la vérité constitutionnelle. — Ce qui le distingue du suffrage universel. — La science contemporaine revient à ces idées.— Lord Grey.— Lorimer.— Bluntschli.— Ahrens. — Von Mohl, etc. — Législations positives qui les adoptent. — Projet de groupement. — Discussion des objections. — Résumé et conclusions.

Le régime représentatif a donc été faussé, et il vient de nos jours se heurter à des difficultés insolubles.

La première de toutes, c'est la civilisation elle-même, qui, à mesure qu'elle se développe, accroît les inégalités. Quand, dans un État, la richesse de structure est grande, des rouages élémentaires ne suffisent plus. Le régime patriarcal et primitif, où tout le monde vote dans la même réunion pour la nomination d'un chef, ne saurait convenir à l'Europe du XIXe siècle.

Dans l'Amérique à ses débuts, quand le pays offrait d'immenses territoires inoccupés, des professions rémunératrices et à côté de cela une absence presque totale de haute culture

intellectuelle, l'inégalité n'était peut-être pas un phénomène frappant.

Dans notre vieille société et sur notre vieux continent si peuplé, il n'y a pas de loi plus aiguë et plus tangible que cette loi de l'inégalité; et concevoir la société comme une collection d'êtres politiques égaux, c'est la concevoir à rebours.

Dites à l'homme : Tu es politiquement l'égal de tous tes semblables, et vous le lancez à la poursuite d'un fantôme, et il retombe aigri et désespéré. Dites-lui : Tu es quelque chose dans ton milieu, et la notion de sa dignité s'impose à lui avec la conscience des liens qui le rattachent à la terre et à la vie sociale.

L'Europe ancienne n'était pas une agglomération d'individus égaux, elle a été un faisceau de forces collectives inégales; elle s'est pourtant développée grâce à ces forces, et l'on peut dire que tout ce qui s'est fait de grand dans l'histoire s'est fait avec elles et par elles.

Une autre difficulté résulte de la confusion entre deux notions bien distinctes : l'élection et la représentation. On s'est imaginé que l'excellence de la représentation correspondait au nombre des votants, tandis qu'aucune corrélation n'existe entre ces deux choses. Quand un collège électoral est factice, on a beau y faire voter tous les habitants, les élus ne seront pas d'une grande utilité pour le pays; quand, au contraire, un groupe social réel est représenté, peu importe le nombre des électeurs, les mandataires auront toujours une valeur sérieuse.

Quelle est donc la base véritable du régime représentatif?

Dans son ouvrage célèbre sur les origines du gouvernement représentatif en Europe, Guizot adopte, comme base du système, la Raison [1]. Il y a, d'après lui, dans la société une somme d'idées justes, de sagesse, d'intelligence. Ces éléments sont épars; il faut savoir les recueillir, les concentrer, les constituer en gouvernement et asseoir l'autorité sur la capacité.

Les idées de Guizot et de ses disciples ont subi de rudes attaques; la justice commande de reconnaître leur mérite. Les doctrinaires — je prends ce mot dans le sens historique, et non dans le sens que la politique lui a donné, — sont les premiers qui, opposant principe à principe, ont tenté de réagir contre la théorie du nombre et d'apporter un frein au règne de la multitude.

Ce qui est vrai, c'est que, pour essayer cette résistance, ils avaient choisi un terrain défavorable et d'où leurs adversaires devaient nécessairement les déloger. Qu'est-ce, en effet, que la raison? Qu'est-ce que la capacité? Quelles en sont les présomptions?

Rien n'est plus vague, plus susceptible de controverse.

La capacité politique, c'est le degré d'indépendance et de jugement nécessaire pour que l'homme vote librement et en parfaite connaissance de cause.

Seulement, où est le signe extérieur de la capacité? Le

[1] Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, vol. I, p. 73; vol. II, p. 110.

cens va-t-il conférer le droit de vote? Et alors, quel cens?

Le suffrage censitaire est au moins logique quand, avec la monarchie de Juillet, on adopte un cens élevé. Un cens minime ne répond à rien. Il n'est une présomption ni de fortune, ni d'indépendance, ni de maturité; l'on ne pourrait imaginer de pires électeurs que ceux qui payent un cens dérisoire. Le cens élevé est donc seul en cause. Ici, il y a une présomption d'aisance. Pour le fils de ses œuvres arrivé à la richesse par son travail, son activité, son esprit d'ordre, il y a même en plus une présomption de capacité. Pour les autres, le cens est simplement une présomption de fortune, n'ayant rien de commun avec les aptitudes politiques et consacrant arbitrairement le privilège d'une oligarchie de riches à l'exclusion du reste de la nation.

Sera-ce à l'instruction de donner l'électorat? Et alors, quel degré d'instruction faut-il exiger?

Savoir lire et écrire, c'est une bien fragile présomption de capacité, la lecture et l'écriture étant des instruments de développement intellectuel, et non pas le développement lui-même. Le suffrage capacitaire est logique à son tour quand on exige de l'électeur de sérieuses garanties de capacité intellectuelle; mais les preuves d'intelligence n'échappent jamais à la contradiction. Et puis, qu'elles soient aussi concluantes qu'on le veuille, la capacité intellectuelle n'est pas la capacité politique; ce n'est pas l'instruction qui fait le bon électeur, c'est le jugement. Un savant de premier ordre peut être un mauvais électeur, un ouvrier peut faire un excellent

électeur. Tout dépend du point de savoir à quoi son vote s'applique et dans quelles conditions il l'émettra.

Si des preuves d'instruction suffisaient à démontrer l'expérience politique, tous les lettrés chinois seraient des hommes d'État de premier ordre, et la Chine serait au premier rang des peuples civilisés.

Les seules fondations résistantes que l'on puisse donner au parlementarisme, ce sont les intérêts sociaux. L'intérêt social! voilà l'élément régulier, permanent de l'ordre politique. Il y a dans le monde quelques penseurs pour lesquels les idées sont tout, mais l'humanité qui agit, lutte et souffre ne se compose que de forces sociales et d'intérêts sociaux.

La société politique actuelle confond tout cela; elle présente l'image du chaos. L'aspect d'une nation qui exerce ses droits électoraux permet de parodier la sinistre parole du légat d'Innocent III et de dire : « Votez, votez toujours, Dieu reconnaîtra les siens. »

De nos jours, on n'a songé à représenter que des principes; le droit de suffrage est suspendu dans le vide. Le seul lien par lequel il se rattache au monde existant, c'est le lien fictif des circonscriptions électorales tracées au hasard sur la carte. Or, la société a autre chose que des subdivisions factices et des délimitations artificielles; elle a une membrure organique, des assises naturelles, c'est-à-dire les collectivités d'intérêts, les groupes agricoles, urbains, industriels, économiques, artistiques, scientifiques, etc. A travers le brouil-

lard de notre législation, ces entités apparaissent d'elles-mêmes. Jadis, elles dominaient le droit; actuellement, elles sont à l'arrière-plan, il faut les découvrir; mais elles existent, elles sont aussi vieilles que l'humanité, elles sont l'humanité même dans son labeur quotidien, et aucune révolution ne saurait les détruire. Eh bien, ces groupes sont les cadres du droit électoral. Autant le problème de la représentation est ardu quand, considérant la société dans son unité métaphysique, on ne voit que les individus, autant la solution est aisée quand on prend pour pivot les réalités, c'est-à-dire les collectivités sorties pour ainsi dire spontanément des entrailles mêmes d'un pays.

D'abord, le vote n'a une signification que si l'électeur a intérêt à voter. Alors, il ne s'abstient pas et ne se laisse pas corrompre. Aujourd'hui, l'abstention et la corruption sont naturelles et inévitables. L'élection ne dit rien à l'électeur; le mobile le plus futile, le plus mesquin, le fera rester chez lui ou modifiera son bulletin de vote. Groupez, au contraire, les électeurs; faites qu'ils se trouvent réunis par la communauté du but, il y aura, pour le votant, utilité à se rendre au scrutin, et son vote sera réfléchi.

Un citoyen se laissera bien entraîner à voter contre un principe; il ne votera pas contre son intérêt. Toute la question, c'est d'empêcher cet intérêt d'être vulgaire et méprisable, ce qui arrive quand on paye les suffrages, et de le rendre légitime, ce qui arrive quand on groupe les hommes d'après leur activité sociale.

Il y a partout une masse indifférente d'électeurs; tantôt elle s'abstient, tantôt elle penche à droite, tantôt à gauche; elle rend tout pouvoir précaire, toute élection incertaine. Elle comprend ceux pour qui l'intérêt matériel est le mobile suprême, et dont il suffit d'exploiter le mécontentement pour obtenir le vote ou l'abstention. Que leurs intérêts soient représentés, et il deviendra plus difficile de spéculer sur leurs faiblesses et leurs passions.

Ensuite, dans un pareil système, beaucoup de controverses disparaissent. La capacité a des degrés multiples, la fortune, des bases fragiles ou des sources discutables, la raison elle-même change d'aspect suivant les partis et ne réunit pas tous les hommes sous le même drapeau. Les grands intérêts sociaux seuls rassemblent invariablement les hommes de la même façon, et se maintiennent à travers les siècles comme les facteurs immuables de toute civilisation. Ils existent pour l'artisan d'une sodalité romaine et pour le membre d'une *trade union;* pour le négociant d'une corporation flamande et pour celui de nos unions syndicales; pour le cultivateur des premiers villages agricoles et pour les paysans de nos campagnes, et à tous ils apparaissent avec la même netteté.

L'associé de la Marke germanique, le chevalier du Parlement anglais, le membre du conseil de la cité flamande, le député de l'ordre plébéien aux États généraux de France étaient peut-être des incapables au sens actuel; ils n'en avaient pas moins le jugement nécessaire pour apprécier les intérêts

de leurs collectivités et pour les défendre avec compétence et fidélité.

Enfin, dans ce système, rien n'est laissé au hasard. Point de ces collèges électoraux dérisoires, où les électeurs, réunis pêle-mêle, abandonnent brusquement pour un jour leurs habitudes, leurs relations, leurs affaires, et vont, avec d'autres citoyens qu'ils ne connaissent pas, voter rapidement pour un candidat qu'ils ne connaissent pas davantage.

On croit assez généralement que le droit électoral est le droit unique capable de remplacer tous les autres. Cette idée est fausse. Le maniement d'un bulletin de vote ne suffit pas à faire, d'un citoyen étranger à toute vie publique, un homme politique expérimenté. L'acte de voter est le corollaire d'autres actes; il fait partie d'un ensemble de droits dont la réunion constitue le droit politique. Isolé, il perd une grande partie de sa valeur.

Il y a donc de réels avantages dans la formation des unions naturelles, qui, sans détruire l'unité de la société, sont conformes à son essence et à sa constitution. Nous avons la caricature du régime parlementaire. Pour en posséder la substance, il faut que les parlements répondent aux besoins sociaux, qui sont les sources mêmes de la vie nationale. Le gouvernement représentatif est l'héritier de toutes les forces que les anciennes institutions politiques répartissaient dans des corps nombreux. S'il s'appuie uniquement sur la foule, il n'est pas fidèle à sa mission historique. Pour qu'il existe, il ne suffit pas d'une chambre avec des députés,

cette chambre doit être la coordination des éléments essentiels d'une civilisation donnée. C'est ce qu'exprime Macaulay en écrivant :

« Le gouvernement parlementaire n'est pas la représen-
« tation du nombre, c'est la représentation des classes [1]. »

La politique n'est pas la recherche de l'absolu, et Royer-Collard disait avec raison, à la Chambre Introuvable de 1815 : « Telle est la condition des sociétés, que les insti-
« tutions les plus parfaites ne sont, au fond, que des calculs
« de probabilités, dont le résultat est de préférer un moindre
« mal au plus grand [2]. » Encore, pour arriver à cette approximation, faut-il prendre le monde tel qu'il est et admettre que, s'il n'y a plus de privilèges, de corporations fermées, d'ordres exclusifs, il y a toujours des catégories d'intérêts, des groupes ouverts, des collectivités libres. En assurant leur représentation, on se rapproche beaucoup du type le moins imparfait possible de système parlementaire.

Quand tous les citoyens d'un pays sont ainsi classés et exercent leurs droits dans leurs catégories respectives, c'est le suffrage universel, puisque tout le monde vote; mais le suffrage universel sans les violents soubresauts auxquels il est soumis quand il manque de point d'appui, sans l'injustice résultant de l'équivalence des voix, sans l'oppression que la souveraineté du nombre, détruisant toute originalité et courbant tous les fronts, fait peser sur les esprits libres. L'on

(1) *Revue d'Édimbourg*, janvier 1852.
(2) Duvergier de Hauranne. *Hist. du gouv. parl.*, vol. III, p. 292.

accorde à chaque collège un chiffre de députés proportionnel à l'importance, non pas numérique, mais sociale du collège.

Dans les unions organiques comme dans les arrondissements administratifs, il y aura une majorité et une minorité, mais plus il y a de communautés électorales, plus il y a de ressources contre l'arbitraire. La différence énorme qui sépare, d'ailleurs, le scrutin de liste du scrutin par groupes, c'est que dans le second système la minorité a toujours une certaine satisfaction; son candidat peut échouer, ses intérêts n'en seront pas moins représentés.

Je sais bien que le fractionnement exagéré de la société asservit la grande politique aux intérêts locaux et fait prédominer l'esprit de clocher. Mais créer des collèges sociaux, ce n'est pas fractionner, c'est organiser l'élection.

Personne ne soutiendra que les influences de coterie soient nulles de nos jours, et personne ne croira que, pour les détruire, il faille un immense et unique collège électoral, où la nation entière vote au scrutin de liste pour tous les députés.

Or, entre le fractionnement exagéré, qui est l'impuissance, et l'unification exagérée, qui est la dictature, vient se placer le groupement organique qui donne la vitalité à la société électorale et en fait un faisceau résistant de forces naturelles.

On peut dire que le suffrage universel, c'est le hasard, l'inconnu, le torrent aux eaux troubles qui, sauvage, indompté, renverse tout sur son passage.

Le suffrage des collectivités, c'est la fécondité des ruisseaux aux eaux claires et tranquilles, qui suivent leur pente normale et fertilisent la terre.

Une réforme de cette nature est-elle possible, ou bien en sommes-nous réduits à tourner éternellement dans le cercle des idées qui furent populaires en 1793 et en 1848?

Il y a incontestablement une sorte de poussée inconsciente vers une conception nouvelle, donnant à la société un principe organique de cohésion. La science politique est entrée dans cette voie. Sans parler des procédés de M. Hare et de M. Stuart Mill, qui, par la représentation des minorités, le vote plural ou cumulatif, veulent corriger les résultats injustes du principe de la majorité numérique, d'illustres écrivains, abordant la question au point de vue social, ont pensé que le remède au mal dont nous souffrons, c'est de faire correspondre le système électoral aux sphères naturelles de l'activité nationale.

Le comte Grey [1], dans son livre sur le gouvernement parlementaire, propose d'assurer la représentation de certaines classes et de certains intérêts qui, sans cela, ne pourraient se faire entendre aux communes, et il insiste notamment sur l'utilité de l'application de cette réforme aux classes travailleuses.

M. James Lorimer [1], de son côté, pense que le système d'élection doit photographier la société et devenir une ex-

(1) *Parliamentary Government*, by Carl Grey. London, Murray, 1864.
(2) Lorimer, *Constitutionalism of the Future*. London, 1867.

pression adéquate de toutes les forces sociales. Il faut donc diviser la société en un certain nombre de classes déterminées par les revenus, l'intelligence, les fonctions, l'âge, la moralité.

Bluntschli [1] est l'adversaire de cette fausse égalité, qui met la puissance aux mains de la foule incapable et ignorante; il condamne le contrat social, le vote individuel, l'arbitraire des circonscriptions électorales, et il démontre qu'il faut, pour l'élection, prendre en considération la culture intellectuelle, les forces, les besoins de la société. Il préconise, en conséquence, les élections par classes.

M. Ahrens [1] déclare que le corps élu doit être le reflet de l'organisme social et reposer sur les grands groupes d'intérêts communs.

En 1839, il demandait de constituer les élections d'après la classification suivante : la religion, la science, l'art, l'instruction, l'agriculture, l'industrie, le commerce.

M. de Mohl [1], reprenant la thèse de M. Ahrens, proposait trois groupes d'intérêts : le groupe des intérêts matériels, représenté par la grande et la petite propriété foncière, l'industrie et le commerce; le groupe des intérêts spirituels, comprenant les Églises, la science, l'art, l'instruction; et le groupe des intérêts locaux, comprenant les communes.

L'année dernière, en 1883, quatre députés de Bruxelles,

(1) Bluntschli, *La politique considérée comme science*. Traduction Riedmatten. Paris, 1879.

(2) Ahrens, *Cours de droit naturel*, t. II, p. 419 et suiv. Leipzig, 1875.

(3) De Mohl, *Staatsrecht und Politik*, 1860.

MM. Arnould, Buls, Goblet d'Alviella et Vanderkindere, ont, à la Chambre des représentants de Belgique, déposé un projet de loi qui répartissait tous les citoyens en trois groupes.

Le premier groupe comprenait les porteurs de diplômes délivrés par des établissements d'instruction supérieure ou moyenne, les membres des académies officielles, les fonctionnaires publics jusqu'au grade de chef de bureau.

Le deuxième groupe comprenait les électeurs censitaires versant au trésor de l'État, en contributions directes, 42 fr. 32 c.

Le troisième groupe contenait tous les autres citoyens majeurs et domiciliés, excepté les soldats sous les drapeaux et les indigents.

Dans une circonscription électorale, chacun de ces groupes formait un collège élisant le tiers des représentants de la circonscription [1].

Récemment enfin, le sénateur Pantaleoni [2], dans une lettre à M. Émile de Laveleye, disait : « Je ne vois qu'un moyen de sauver les démocraties modernes, c'est d'attribuer un pouvoir prédominant à un sénat qui renfermerait les hommes représentatifs des grandes forces sociales : l'agriculture, l'industrie, le commerce, la science surtout en toutes ses formes. »

(1) Chambre des représentants, *Documents parlementaires*, 1883, n° 113, p. 72.

(2) *Revue de Belgique*, 15 décembre 1883, p. 427.

Tous les penseurs qui ont étudié la question ont été frappés de la fragilité de la construction moderne, tous ont admis, avec Lorimer, que la société doit être envisagée « dynamiquement et non mécaniquement », comme « une association de forces individuelles inégales » et non « comme un troupeau qu'on évalue par tête ».

Et cette tendance ne s'est pas manifestée seulement dans la science, elle a pénétré aussi dans la législation. Elle a reçu une première application en 1848, dans le Hanovre. Jusque 1855, la première Chambre y fut la réunion des représentants de quatre ordres : l'ordre des grands propriétaires fonciers, l'ordre de l'industrie et du commerce, l'ordre de l'église et de l'instruction publique, l'ordre des jurisconsultes subdivisés en ordre des magistrats et ordre des avocats.

Nous allons trouver ces essais d'organisation dans de nombreuses lois actuellement en vigueur (1).

En Italie, le Sénat est une représentation de groupes sociaux. Les sénateurs italiens sont nommés par le roi dans huit catégories sociales : le clergé, les sciences et l'instruction publique, les corps électifs, les hauts fonctionnaires, la magistrature, l'armée, les plus forts censitaires, ceux qui par des services ou des mérites éminents ont illustré la patrie (2).

(1) Voir, pour toutes ces législations, DEMOMBYNES, *Constitutions européennes*, 2 volumes. Paris, 1881.

(2) En ce qui concerne le Parlement italien, il ne répond pas à des groupes sociaux, mais le principe de la classification apparaît cependant dans la loi électorale de 1860, au moins pour les électeurs. Cette loi, en effet, proclame électeurs sans condition de cens huit catégories de citoyens qui représentent notamment la science, les arts, l'instruction, le commerce,

Le Sénat espagnol a une composition analogue; il comprend 360 membres, savoir : 180 sénateurs de droit ou nommés par la couronne et 180 sénateurs élus par le clergé, les sociétés savantes et économiques, les universités, les délégués des municipalités et les députations provinciales. Il y a ainsi quatre collèges électoraux : 1° le clergé; 2° les académies et les universités; 3° les sociétés économiques; 4° les députations provinciales et les municipalités, qui représentent la nation espagnole dans quelques-uns de ses éléments essentiels et nomment la moitié des sénateurs.

La Chambre des pairs portugaise compte des sénateurs de droit et d'autres pairs choisis par le roi dans vingt catégories d'éligibles, qui comprennent les citoyens ayant exercé de hautes fonctions, les grands censitaires, les industriels importants, les professeurs de l'enseignement supérieur et les hommes qui ont fait preuve d'un mérite éclatant ou rendu des services extraordinaires au pays.

En Finlande, le Parlement ou Landtag est composé des députés des quatre catégories suivantes : l'ordre équestre, le clergé, la bourgeoisie des villes et les paysans.

En Roumanie, les sénateurs et les députés sont élus par des collèges organiques.

Le corps électoral pour le Sénat comprend, dans chaque district, un collège de la propriété rurale et un collège de la

l'industrie, l'agriculture, l'administration, la noblesse. Il n'y a pas de collèges électoraux répondant à ces divisions, mais l'on confère le droit de vote à certains citoyens uniquement parce qu'ils justifient de l'un de ces titres.

propriété urbaine ; il existe, en outre, deux autres collèges composés des professeurs des universités de Bucharest et de Jassy.

Le corps électoral pour la Chambre des députés comprend, dans chaque district, un collège de la grande propriété, un collège de la propriété moyenne, un collège pour les villes où votent d'abord les censitaires à 29 francs, et sans condition de cens ceux qui exercent des professions libérales, enfin un quatrième collège où entrent tous ceux qui payent à l'État un impôt quelconque et ne font pas partie des trois premiers groupes.

Le Sénat français, sans être l'expression de groupes sociaux, est au moins l'expression de forces locales. Il se compose de 300 membres. 225 sont élus par les départements et les colonies et 75 par le Sénat.

En ce qui concerne l'élection des 225, il y a dans chaque département ou colonie un collège composé des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement, de délégués élus par les conseils municipaux.

En Autriche, les électeurs au Parlement sont répartis en quatre catégories : la grande propriété foncière avec 85 députés, les villes avec 97 députés, les chambres de commerce et d'industrie avec 21 députés et les communes rurales avec 131 députés.

L'État de Brême a un corps représentatif ou Bürgerschaft composé de 160 députés élus par huit catégories d'électeurs. La première classe, avec 14 députés, comprend les habitants qui justifient d'une instruction supérieure. La deuxième, avec

42 députés, comprend les commerçants notables, c'est-à-dire ceux qui font partie de la corporation des commerçants; la troisième, avec 22 députés, comprend de même les industriels notables, c'est-à-dire les membres de la corporation de l'industrie. La quatrième nomme 44 députés; elle contient tous les autres habitants de la ville et, par conséquent, les marchands et industriels étrangers aux corporations de notables. La cinquième et la sixième sont formées des habitants de Vegesack et de Bremerhaven; elles ont droit ensemble à 22 députés. La septième et la huitième sont consacrées aux intérêts ruraux : la septième, avec 8 députés, se compose des agriculteurs cultivant au moins 3 hectares, et la huitième, avec 8 députés également, contient tous les autres habitants des campagnes.

La ville de Hambourg a une délégation bourgeoise de 160 membres, élus par les citoyens répartis en trois catégories. La première, qui donne 80 députés, se compose de tous les bourgeois; la deuxième, avec 40 députés, comprend les propriétaires fonciers; la troisième, avec 40 députés, comprend les juges, les membres des corps administratifs, des chambres de commerce ou de métiers.

Beaucoup d'États, sans avoir un groupement aussi complet, ont cependant résisté à la discipline égalitaire, qui confond pêle-mêle les éléments divergents d'une nation. Ils ont compris que la vraie liberté consiste à laisser à chaque chose son caractère propre, et ils ont brisé l'étouffante uniformité qui, chez nous, réduit toutes les communautés,

capitales ou villages, à de simples expressions administratives. Ils ont eu soin de séparer les villes des campagnes et de créer des districts urbains et des districts ruraux.

En Angleterre, il y a une représentation des comtés et une représentation des bourgs. Les conditions d'électorat et la proportion des électeurs varient dans les comtés et dans les bourgs, ceux-ci comptant 1,356,000 électeurs pour 10,650,000 habitants et ceux-là 800,000 électeurs pour 12 millions d'habitants [1].

La Norvège, pour les élections au Storthing, est divisée en districts urbains et ruraux.

En Angleterre, en Danemark, en Prusse, en Saxe, en Suisse, aux États-Unis, dans le grand-duché de Bade, le régime municipal des villes diffère de celui des communes rurales. En Angleterre, les villes ont leurs conseils municipaux, et les villages leurs assemblées de paroisse. En Danemark, il y a trois lois communales différentes pour Copenhague, pour les villes et pour les campagnes. En Prusse, il y a des villes avec un conseil, et des villages avec une assemblée générale. En Saxe et dans le grand-duché de Bade, il y a trois régimes municipaux : celui des grandes villes, celui des villes moyennes et celui des petites villes et des communes rurales. En général, dans les villes, les électeurs sont répartis en trois classes, suivant le chiffre d'impôts directs payés dans la commune.

[1] J'ai déjà fait remarquer que le projet de loi déposé par M. Gladstone modifie cette proportion.

Le même principe se retrouve dans différentes institutions représentatives locales qui correspondent à nos assemblées provinciales.

En Russie, les membres de l'assemblée du district sont élus par trois groupes d'électeurs : les propriétaires fonciers ruraux, les délégués des communes rurales et les électeurs des villes.

Dans le grand-duché de Bade, la Diète du cercle est composée de députés de quatre catégories distinctes de citoyens : la première comprend seize à trente membres élus par tous les électeurs du cercle ; la deuxième, un à trois représentants des grandes villes ; la troisième, les représentants des petites villes ; la quatrième, les élus de la grande propriété.

La Diète provinciale de Bavière contient des représentants des villes, des représentants des communes rurales, des représentants de la grande propriété, trois représentants élus par les curés protestants et catholiques, et un délégué de l'Université.

En Prusse, la représentation provinciale est également fondée sur des divisions organiques : la province prussienne est subdivisée en districts représentant, comme étendue, environ trois départements français. Chaque district est, à son tour, subdivisé en cercles ruraux et en cercles urbains.

Le cercle rural a une Diète élue par trois collèges d'électeurs, celui de la grande propriété rurale, celui des communes rurales, celui des villes de moins de 25,000 habitants.

Le cercle urbain, qui correspond à toute ville de plus de 25,000 âmes, est administré par les autorités municipales.

Et l'assemblée provinciale se compose de députés élus par ces Diètes rurales d'une part et ces administrations urbaines de l'autre.

En Saxe, le système est à peu près le même qu'en Prusse.

Ainsi, en regardant autour de nous, nous le constatons sans peine, la réglementation à outrance, dont nous a doté la Révolution française et dont nous sommes si fiers, n'a pas trouvé beaucoup d'admirateurs en Europe. Nous piétinons sur une route que la civilisation abandonne. Nous restons seuls à penser qu'une organisation unitaire soit une organisation harmonique et seuls à ne pas voir que l'humanité s'atrophie quand on l'emprisonne dans les mailles d'un réseau trop étroit.

Dégageons-nous donc de ces entraves, essayons de marcher plus librement, revenons à des traditions plus saines et plus objectives; demandons-nous s'il n'y aurait pas avantage pour tous à nous rapprocher des combinaisons que je viens de signaler. Elles ont une apparence compliquée, elles répondent à des idées simples.

Prenons comme exemple la France, l'Italie ou la Belgique; quelles sont les lignes caractéristiques de la société politique de ces contrées, sinon les districts agricoles ou industriels, les villes moyennes et les grandes villes, et pourquoi ne pourrions-nous arriver à une représentation exacte de ces divers facteurs du mouvement social?

Il serait d'abord facile de déterminer, d'après le chiffre de la population, l'ensemble des communes constituant un canton rural ou industriel, et dans chaque canton de cette nature on ferait élire les députés par deux collèges : celui de la propriété rurale ou industrielle et celui des travailleurs agricoles ou industriels, chacun nommant un député.

En ce qui concerne les villes moyennes, on ferait élire les députés par trois collèges : celui des capacitaires, celui des censitaires et un troisième collège contenant tous les autres citoyens, chacun de ces collèges nommant un député.

Dans les grandes villes enfin, on ferait élire les députés par huit collèges. Prenons comme type la ville de Bruxelles. Pour lui attribuer seize députés, il n'y aurait pas à répartir tous les citoyens dans une centaine de bureaux et à les y appeler tous indistinctement par ordre alphabétique à choisir seize députés. On les classerait de la façon suivante :

1° Le collège de la propriété urbaine avec un député;

2° Le collège des sciences, belles-lettres, arts, enseignement avec deux députés : l'un pour le groupe des savants, écrivains, journalistes, artistes; l'autre pour les professeurs de tous les degrés de l'enseignement;

3° Le collège du droit avec deux députés : l'un pour le groupe des docteurs en droit, avocats, etc.; l'autre pour le groupe des fonctionnaires de la justice, magistrats, etc.;

4° Le collège de l'industrie et du commerce avec deux députés : l'un pour le groupe des industriels; l'autre pour le groupe des commerçants;

5° Le collège des travailleurs urbains avec quatre députés, et l'on pourrait grouper les ouvriers autour de quatre centres principaux : *a*) bâtiment; *b*) usines et manufactures; *c*) vêtement, ameublement, etc.; *d*) typographie et reliure, chaque subdivision nommant un député;

6° Le collège de l'hygiène et des travaux publics avec deux députés;

7° Le collège de la défense nationale avec un député;

8° Le collège de l'administration, renfermant tous les fonctionnaires et employés de l'ordre administratif, avec un député;

9° Le collège des cultes avec un député.

En tout neuf collèges avec douze subdivisions, élisant ensemble seize députés. Et les seize députés ainsi élus seraient certainement une expression plus fidèle de la population que seize députés nommés par le suffrage censitaire, le suffrage capacitaire ou le suffrage universel.

Je suis loin de dire que ce classement, de même que la fixation des collèges et du chiffre des députés à accorder à chacun d'eux, ne donnerait pas lieu à un certain arbitraire. Le nombre des députés de chacun de ces groupes ne dépendant pas du nombre des votants, mais de l'importance sociale de l'intérêt représenté, c'est cet intérêt qu'il y aura à évaluer.

Mais toute loi organique n'est-elle pas un peu arbitraire? Les circonscriptions électorales ne sont-elles pas arbitraires? La règle qui fixe la majorité à la moitié plus un n'est-elle pas arbitraire? Le principe qui attribue un député à un chiffre donné de population n'est-il pas arbitraire?

C'est au législateur à s'inspirer des besoins sociaux et de l'organisation économique d'un pays, et une règle scientifique sera toujours moins factice qu'un chiffre.

On dira peut être qu'un citoyen appartient souvent à différents groupes : il est à la fois écrivain, avocat, professeur, ou commerçant et propriétaire, etc.; il possède alors un droit de vote dans plusieurs collèges. Où ira-t-il voter?

A cet égard, il n'y aura jamais de grande difficulté dans le classement des catégories d'électeurs, et on pourra laisser l'électeur libre de choisir. Le nombre des votants d'un groupe n'exerçant pas d'influence sur le chiffre des députés de ce groupe, l'électeur qui a un choix à faire parmi les collèges électoraux le fera sans arrière-pensée. Il n'y a donc pas à l'entraver dans sa décision.

On dira encore que ce système, préparant l'antagonisme des intérêts, prépare également l'anarchie et empêche toute unité dans la direction gouvernementale.

Mais n'assistons-nous pas de nos jours à des coalitions d'intérêts; les gouvernements ne sont-ils pas à la merci des influences personnelles? Ne doivent-ils pas, à tout propos, compter avec elles, et la politique ardente et révolutionnaire dans les discours et inerte dans les actes, qui semble la caractéristique du régime parlementaire actuel, n'est-elle pas due aux rivalités individuelles, aux luttes d'intérêts dont les routes des ministères sont encombrées? Antagonisme pour antagonisme, je préfère encore l'hostilité des forces sociales à celle des individualités.

Et puis, cette hostilité est-elle bien à craindre? N'est-ce pas forger un danger imaginaire que d'identifier l'antagonisme d'ordres privilégiés avec la diversité naturelle de groupes libres et ouverts à tous? Entendons-nous dire que dans les pays où cette classification existe, et nous avons vu qu'ils sont nombreux, le gouvernement n'est plus possible?

Les pouvoirs sociaux étaient jadis réduits à leur plus simple expression et confondus dans la main du chef de l'État. Aujourd'hui, ils sont séparés et la théorie de la division des pouvoirs est la clef de voûte du constitutionnalisme. Or, cette division a-t-elle mis les pouvoirs aux prises, a-t-elle compromis les droits des citoyens ou la marche du progrès? Nous savons le contraire. Ce qui est vrai des pouvoirs est vrai des classes sociales. Pas plus ici que là, l'antagonisme n'est à craindre.

Peut-on soutenir enfin que le régime moderne est celui qui s'adapte le mieux aux luttes politiques du XIXe siècle? Non, car à ce point de vue l'on ne pourrait rien trouver de pire et c'est ici surtout que ses défectuosités deviennent visibles.

Les deux questions dominantes de notre temps sont la question sociale et la question des rapports de l'Église et de l'État.

Or, en ce qui concerne la question sociale, il ne semble pas que nous soyons plus aptes à la résoudre que nos devanciers. Les revendications des déshérités ne sont pas moins

violentes, la résistance de ceux qui possèdent n'est pas moins opiniâtre que jadis. L'abîme entre l'extrême opulence et l'extrême misère est aussi profond que jamais; et une démocratie qui proclame l'égalité des conditions, sans donner à tous le pain quotidien, porte dans ses flancs des ferments révolutionnaires; elle ouvre la porte toute grande à des difficultés qu'elle n'a pas les moyens de trancher.

De même, quant à l'Église, quelles sont les armes dont la civilisation libérale dispose pour lutter contre elle? L'Église est dans notre société, réduite en poussière, la seule puissance qui soit restée debout, et elle trône plus superbe et plus fière que jamais.

A peine, en effet, la Révolution et l'Empire ont-ils broyé l'ancien régime, que sur ses restes ténus l'Église se concentre de nouveau et, seule au milieu de l'éparpillement universel, reconstitue sa propriété, ses organes, ses institutions, ses légions et reconquiert son influence.

La seule différence, c'est que jadis il y avait un obstacle; les démocraties urbaines et l'État absolu ont tour à tour résisté à des envahissements dont ils comprenaient le danger. Les bourgeoisies sont détruites avec leurs abus, mais la démocratie n'est plus qu'une masse amorphe manquant de point d'appui. L'État absolu est détruit, mais l'État constitutionnel est un ministère vacillant, ayant assez de force pour effrayer les croyants et harceler l'Église, trop peu pour combattre celle-ci sur le terrain politique.

L'obstacle a donc disparu; le danger persiste. Au milieu

de nos fictions, l'Église est restée une institution redoutable. A entendre les dissertations de nos modernes politiciens sur les rapports de l'Église et de l'État, on se croirait dans un de ces pays charmants, décrits par d'Urfé et par Mlle de Scudéry. Chacun y végète à sa fantaisie et, pendant qu'un géant y promène ses milices et y élève ses forteresses, dans les bosquets parfumés les Amadis à rubans se nourrissent d'abstractions et devisent du parfait amour.

En résumé, je crois pouvoir dire que notre régime gagnerait à être modifié et qu'à tous les points de vue, nous avons intérêt à nous rapprocher d'une organisation plus sincère et plus stable. Assurément, l'histoire ne revient jamais sur ses pas, et la société moderne n'est pas faite pour un régime qui rappelle le moyen âge. Mais il ne s'agit pas de reconstituer le moyen âge, et la politique qui rêve la restauration des ordres, des castes, des corporations, des couvents, des privilèges est aux antipodes des idées que je défends. Des réformes s'imposent; quelques-unes marquent peut-être un retour vers les vieilles libertés européennes, mieux appliquées et mieux comprises. Ce n'est pas une raison pour les repousser, et des législateurs qui, pour consolider une construction mal assise, emploient des matériaux éprouvés par le temps, ne font pas œuvre réactionnaire.

L'étude à laquelle nous venons de nous livrer montre qu'en bas, il faut plus de cohésion. Efforçons-nous donc de nous grouper d'après nos tendances; que la loi protège et

reconnaisse les groupements naturels ; que le droit électoral, actuellement isolé, soit mis en corrélation avec ces groupements et relié aux autres droits. Ayons une moindre défiance de la personne civile. La personne civile est dangereuse quand elle agit dans l'ombre et abrite la mainmorte ; elle est féconde quand elle agit au grand jour, répond à des besoins laïques et accepte la surveillance de l'État. Pratiquons, au profit des groupes et des pouvoirs locaux, la décentralisation administrative. L'unité de direction de l'autorité n'est pas l'unification absolue d'une nation entière. Commençons par différencier les villes et les campagnes ; ayons une organisation agricole à côté d'une organisation urbaine. Admettons cette vérité si simple, que deux mondes différents doivent être régis différemment. Inspirons-nous des mêmes principes en matière d'instruction, et remplaçons l'ancienne éducation corporative par une instruction professionnelle adaptée aux populations et aux milieux.

En ce qui concerne le régime parlementaire, pénétrons-nous de la conviction que ce régime n'est pas la représentation du nombre, mais la représentation de toutes les classes, de tous les droits, de tous les intérêts. A côté d'une Chambre qui réalise ce système en représentant les groupes sociaux, d'après le procédé indiqué plus haut, rien n'empêche d'ailleurs d'avoir un Sénat modérateur, où le principe des catégories sociales soit combiné avec le principe de la capacité véritable. Le Sénat est un rouage utile, quand il réunit les personnalités éminentes qui, dans les diverses branches

de l'activité nationale, sont arrivées au premier rang [1].

En ce qui concerne le gouvernement, enfin, nous ne devons admettre ni qu'il absorbe les forces du pays, ni qu'il se laisse traîner à la remorque des partis. Son rôle est bien précis : il comprend l'administration et la politique.

Au point de vue administratif, il doit surtout puiser sa vitalité dans les centres locaux ; il n'est que le foyer de ralliement de tout le réseau administratif, auquel il imprime une direction déterminée. Pour cela, il suffit de chefs de service responsables et entourés, non pas d'une encombrante armée de subalternes inutiles, mais d'une petite élite de fonctionnaires compétents et bien payés.

Au point de vue politique, les ministres sont les seuls chefs responsables. Leur difficile mission leur donne la direction suprême des plus grands intérêts nationaux ; elle exige un ensemble de qualités rares ; elle exige pour chaque département des connaissances spéciales bien plus encore que l'éloquence ; elle n'exige pas l'asservissement à la routine, aux tracas, aux entraves de l'administration journalière.

Combattre la bureaucratie et la centralisation, favoriser l'éclosion, la fédération et la représentation des forces locales

[1] Notons que dans cet ordre d'idées l'élection n'est pas nécessaire. La fonction peut être accordée de droit au titre ; par exemple : aux directeurs d'académies, aux recteurs universitaires, au président de la cour de cassation et au président de la cour d'appel, au bâtonnier de l'ordre des avocats, etc., etc. C'est, d'ailleurs, me paraît-il, une idée sage de réserver certains honneurs publics non à ceux qui les demandent, mais à ceux qui ont fait leurs preuves dans la carrière par eux choisie.

et sociales, telle doit donc être l'ambition du réformateur désireux d'améliorer la situation actuelle.

Quant aux groupes, d'ailleurs, partout, même chez les peuples les plus éloignés de ces idées, les liens se reforment, les groupes revivent; les chambres syndicales de patrons et d'ouvriers, les *trade unions,* les corps universitaires sont des manifestations de cette tendance que le droit public a pour mission de propager et de consacrer. La Belgique ne serait pas rebelle à une telle réforme, notre tempérament et nos traditions nous y portent, au contraire. Nous ne nous enflammons pas pour des abstractions, nous aimons la vie collective. Dans les petites communes et les villages, les sociétés de musique, de jeu, de tir, sont encore les seuls liens de fraternité doués de quelque solidité, et de même dans les villes, les associations de tout genre, professionnelles et autres, sont des centres actifs ou naît l'esprit de solidarité. On peut utiliser ces habitudes et les employer au bien public et, si l'œuvre est difficile, elle est faite pour tenter des hommes d'État qui diraient avec Montesquieu [1] :

« C'est dans la manière de diviser le peuple en classes que « les grands législateurs se sont signalés, et c'est de là qu'ont « toujours dépendu la durée et la prospérité de la démo- « cratie. »

Oui, plus que jamais, la grandeur de la société est à ce prix; sachons-le lui faire comprendre, voyons si entre l'Autorité et la Révolution il n'y a pas de conciliation possible.

[1] *Esprit des lois*, chap. III, liv. II.

La monarchie absolue a péri, pour s'être grisée de sa gloire et de son omnipotence. Puisse la démocratie ne pas s'affaisser à son tour, pour avoir voulu planer trop haut !

Donnons-lui les moyens de se reconnaître. Fournissons-lui un centre de gravité. Montrons-lui que de ces deux devises : « Tout pour le peuple » et « Tout par le peuple », la première seule est vraie.

Ceux qui accompliront cette tâche ne seront peut-être pas parmi ses préférés ; ils compteront à coup sûr parmi ses plus fidèles serviteurs. Ils permettront de pratiquer la souveraineté populaire sans lancer les masses à la poursuite d'un fantôme ; ils créeront des organismes résistants plus utiles au progrès que notre armée disséminée, et s'il est vrai que toute classe éternisée au pouvoir devient une aristocratie, et que toute aristocratie devient exclusive, ils sauront, grâce à une meilleure pondération des facteurs sociaux, assurer à notre régime des chances de longévité.

JAN 5 1886

DUE DEC 10 1928

DUE JAN 8 1929

Gov 526.13
La democratie et le regime parlem
Widener Library 006585145
3 2044 080 037 468